

การนำเสนอรูปแบบการพัฒนานโยบาย  
ของสถาบันราชภัฏ



นายมานพ จันทร์เทศ

สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต

สาขาวิชาบริหารการศึกษา ภาควิชาบริหารการศึกษา

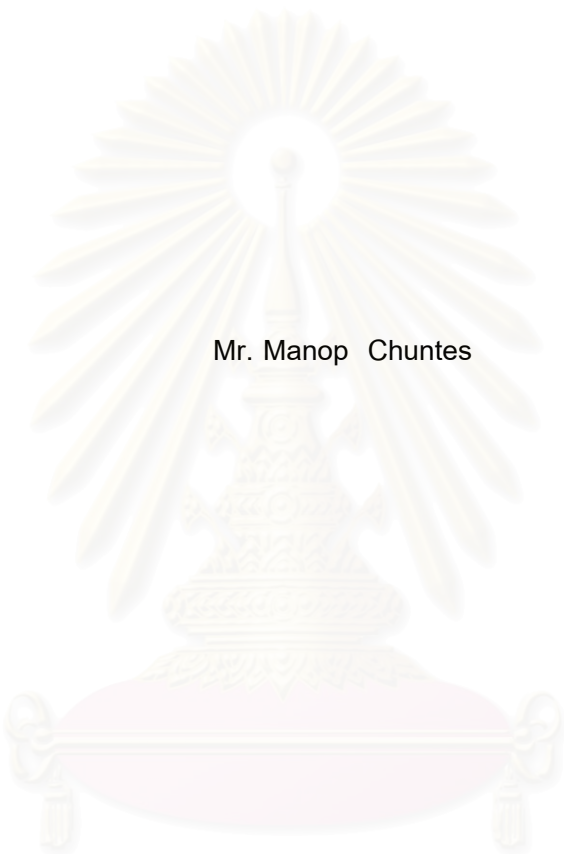
คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2544

ISBN 974-03-1663-8

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A PROPOSED MODEL OF THE POLICY DEVELOPMENT  
OF RAJABHAT INSTITUTES



Mr. Manop Chutes

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Doctor of Philosophy in Educational Administration

Department of Educational Administration

Faculty of Education

Chulalongkorn University

Academic year 2001

ISBN 974-03-1663-8

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การนำเสนอรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ
โดย	นายมานพ จันท์เทศ
สาขาวิชา	บริหารการศึกษา
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร.อุทัย บุญประเสริฐ
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม	อาจารย์ ดร.ปองสิน ชูวัฒนกุล

คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง  
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาศึกษาศาสตรบัณฑิต

.....คณบดีคณะครุศาสตร์  
(รองศาสตราจารย์ ดร.ไพฑูริย์ สินลาวัฒน์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วีระวัฒน์ อุทัยรัตน์)

.....อาจารย์ที่ปรึกษา  
(รองศาสตราจารย์ ดร.อุทัย บุญประเสริฐ)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม  
(อาจารย์ ดร.ปองสิน ชูวัฒนกุล)

.....กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร.सनานจิตร สุคนธ์ทรัพย์)

.....กรรมการ  
(ดร.บุญลือ ทองอยู่)

มานพ จันท์เทศ : การนำเสนอรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ  
 ( A PROPOSED MODEL OF THE POLICY DEVELOPMENT OF RAJABHAT  
 INSTITUTES) อาจารย์ที่ปรึกษา : รศ. ดร.อุทัย บุญประเสริฐ, อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม :  
 อาจารย์ ดร.ปองสิน ชูวัฒนกุล 248 หน้า. ISBN 974-03-1663-8

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ โดยมีวิธีดำเนินการวิจัย 5 ขั้นตอนคือ 1) การศึกษาและการเตรียมการในขั้นต้นเพื่อกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย 2) การศึกษาภาคสนาม 3) การสร้างรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏในขั้นต้น 4) การตรวจสอบความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของรูปแบบการพัฒนานโยบาย 5) การปรับปรุงรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏที่สมบูรณ์

ผลการวิจัยพบว่ารูปแบบการพัฒนานโยบายที่เหมาะสมสำหรับสถาบันราชภัฏประกอบด้วย 4 ขั้นตอน ได้แก่ 1) ขั้นริเริ่มและการเตรียมการจัดทำนโยบายในขั้นต้น 2) ขั้นการจัดทำร่างนโยบาย 3) ขั้นการพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย และ 4) ขั้นการประกาศใช้นโยบายอย่างเป็นทางการ และในแต่ละขั้นตอนประกอบไปด้วยขั้นตอนย่อย ๆ ดังนี้

ขั้นริเริ่มและการเตรียมการจัดทำนโยบายในขั้นต้น ประกอบด้วยขั้นตอนย่อยคือ

1. ขั้นริเริ่มและรวบรวมประเด็นปัญหา
2. ขั้นการกลั่นกรองประเด็นปัญหา
3. ขั้นการพิจารณาในขั้นต้นโดยคณะกรรมการบริหาร (กบ.)
4. ขั้นการรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศที่เกี่ยวข้อง

ขั้นการจัดทำร่างนโยบาย ประกอบด้วยขั้นตอนย่อยคือ

1. ขั้นการยกร่างนโยบาย
2. ขั้นรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่าง ๆ
3. ขั้นการปรับร่างนโยบาย

ขั้นการพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย ประกอบด้วยขั้นตอนย่อยคือ

1. ขั้นเสนอคณะกรรมการบริหาร (กบ.) พิจารณา
2. ขั้นการปรับร่างนโยบายและรับฟังความคิดเห็น
3. ขั้นเสนอคณะกรรมการสภาประจำสถาบัน

ขั้นการประกาศใช้นโยบายอย่างเป็นทางการ ประกอบด้วยขั้นตอนย่อยคือ

1. ขั้นการประกาศใช้นโยบายอย่างเป็นทางการ
2. ขั้นการแจ้งนโยบายแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ภาควิชา	<b>บริหารการศึกษา</b>	ลายมือชื่อนิสิต.....
สาขาวิชา	<b>บริหารการศึกษา</b>	ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
ปีการศึกษา	2544	ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

# # 4084922627 : MAJOR EDUCATIONAL ADMINISTRATION

KEY WORD : MODEL OF THE POLICY DEVELOPMENT / RAJABHAT INSTITUTES

MANOP CHUNTES : A PROPOSED MODEL OF THE POLICY DEVELOPMENT

OF RAJABHAT INSTITUTES. THESIS ADVISOR : ASSOC.PROF. UTHAI

BOONPRASERT, Ph.D., THESIS CO-ADVISOR : PONGSIN CHUWATTANAKUL,

Ph.D, 248 pp. ISBN 974-03-1663-8

The purpose of this study is to empirically establish a model of the policy development of Rajabhat Institutes. The research design was divided into five parts; 1) Study and elementary preparation for theoretical and conceptual design, 2) Field study, 3) Model construction, 4) Model testing and 5) Model finalization.

It was found that the proposed policy development model for Rajabhat Institutes consists of 4 major stages as follows: 1) Policy initiation and preparation, 2) Policy drafting, 3) Policy decision-making, and 4) Policy legitimating. There are sub-stages in each of the above major stages.

Policy initiation and preparation

1. Policy initiative and collection of the preliminary data concerning policy problems
2. Issue clarification of policy problems
3. First consideration by executive committee
4. Problem analysis and relevant data and information gathering

Policy drafting

1. Drafting policy
2. Collecting opinions and recommendation concerned
3. Improving the drafting policy

Policy decision-making

1. Reviewing by executive committee
2. Modification of the draft policy (if needed)
3. Submitting to the Board to review and approve

Policy legitimating

1. Policy declaration by the Chairman of the Board
2. Distribution of the policy for the future practicing

Department	Educational Administration	Student's signature.....
Field of Study	Educational Administration	Advisor's signature.....
Academic year	2001	Co-advisor's signature.....

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เรื่องการนำเสนอรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ ฉบับนี้สำเร็จ ลุล่วงไปได้ด้วยดี ก็ด้วยความกรุณาของ รองศาสตราจารย์ ดร.อุทัย บุญประเสริฐ และอาจารย์ ดร. ปองสิน ชูวัฒนกุล อาจารย์ที่ปรึกษาที่กรุณาให้คำปรึกษา ช่วยเหลือ แนะนำ ให้กำลังใจในการดำเนินการวิจัยมาโดยตลอด ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงในความเมตตากรุณา และความห่วงใยของท่านที่มีต่อผู้วิจัยตลอดมา และที่ต้องกราบขอบพระคุณอย่างสูงอีกท่านหนึ่ง ก็คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ทองคุณ หงส์พันธุ์ ซึ่งเป็นอดีตอาจารย์ที่ปรึกษาซึ่งล่วงลับไปแล้ว

ขอขอบพระคุณอาจารย์ภาควิชาบริหารการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยทุกท่านที่กรุณาให้การสนับสนุน ให้ข้อคิดเห็นและให้กำลังใจต่อผู้วิจัยในการดำเนินการวิจัยตลอดมา โดยเฉพาะหัวหน้าภาควิชา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วีระวัฒน์ อุทัยรัตน์ และรองศาสตราจารย์ ดร.สนานจิตร์ สุคนธ์ทรัพย์ ที่ได้กรุณาให้ข้อคิดเห็นต่าง ๆ และแนวทางในการแก้ไขปรับปรุง ต่อการดำเนินการวิจัยเป็นอย่างมาก

ขอขอบพระคุณผู้บริหารของสถาบันราชภัฏที่เป็นหน่วยศึกษา ที่ได้กรุณาให้สัมภาระและอนุเคราะห์ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ตลอดจนผู้เชี่ยวชาญในการตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือการวิจัย และผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่านที่ได้กรุณาตรวจสอบความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของรูปแบบการพัฒนานโยบายนี้ และขอขอบคุณคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ทุกท่านที่กรุณาให้ข้อเสนอแนะและแนวทางการปรับปรุงแก้ไขวิทยานิพนธ์ให้สมบูรณ์

ประโยชน์และคุณค่าใด ๆ ที่เกิดจากงานวิจัยฉบับนี้ ผู้วิจัยขอมอบบูชาพระคุณบิดามารดา ผู้สนับสนุนส่งเสริมและให้การศึกษของผู้วิจัยมาโดยตลอด รวมทั้งครู อาจารย์ทุกท่านที่ประสิทธิ์ประสาทวิชาแก่ผู้วิจัย

สุดท้ายขอขอบคุณบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ให้ทุนสนับสนุนในการวิจัย และขอขอบคุณผู้บังคับบัญชาทุกระดับชั้นที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้วิจัยได้มีโอกาสศึกษาต่อในระดับดุษฎีบัณฑิต ขอขอบคุณเพื่อน ๆ ทั้งที่เป็นเพื่อนร่วมรุ่น และเพื่อนร่วมชมรมดุษฎีบัณฑิตบริหารการศึกษาทุกท่าน รวมทั้งเพื่อนร่วมงานที่สถาบันราชภัฏเพชรบุรีและสถาบันราชภัฏทุกแห่งทุกท่านที่ห่วงใย ให้กำลังใจและให้ความช่วยเหลือผู้วิจัยเป็นอย่างดีมาโดยตลอด

## สารบัญ

## หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ณ
สารบัญแผนภูมิ.....	ญ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	6
กรอบแนวคิดในการวิจัย.....	6
ขอบเขตของการวิจัย.....	8
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	9
นิยามเชิงปฏิบัติการ.....	9
วิธีดำเนินการวิจัยและขั้นตอนโดยสังเขป.....	10
เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย.....	13
การรายงานผลการวิจัย.....	13
บทที่ 2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	14
นโยบาย.....	14
ความหมายและความสำคัญของนโยบาย.....	14
องค์ประกอบของนโยบาย.....	17
ลักษณะของนโยบาย.....	19
วงจรนโยบาย.....	22
กระบวนการนโยบาย.....	26
การกำหนดนโยบาย.....	27
การพัฒนานโยบาย.....	34
การจัดทำนโยบาย.....	34
ความหมายของการพัฒนานโยบาย.....	37
กระบวนการพัฒนานโยบาย.....	38
แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนานโยบาย.....	41
ขั้นตอนในการพัฒนานโยบาย.....	44

## สารบัญ(ต่อ)

	หน้า
การวิจัยเชิงคุณภาพ .....	57
ภาพรวมของโครงสร้างและระบบการบริหารของสถาบันราชภัฏ.....	63
สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ.....	63
สถาบันราชภัฏ.....	64
การบริหารงานและกระบวนการนโยบายของระบบงานสถาบันราชภัฏ ..	66
งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนานโยบาย.....	72
บทความและเอกสารที่เกี่ยวข้อง .....	72
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง .....	76
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย .....	79
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	79
วิธีดำเนินการวิจัย .....	79
ขั้นตอนที่ 1 การศึกษาและการเตรียมการขั้นต้น.....	79
ขั้นตอนที่ 2 การศึกษาภาคสนาม.....	84
ขั้นตอนที่ 3 การสร้างรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ ในขั้นต้น .....	86
ขั้นตอนที่ 4 การตรวจสอบความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของ รูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ .....	86
ขั้นตอนที่ 5 การปรับปรุงรูปแบบการพัฒนานโยบาย ของสถาบันราชภัฏและการเสนอรายงานการวิจัย.....	87
บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล .....	88
รายงานการศึกษาภาคสนาม.....	88
สถาบันราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา.....	88
สถาบันราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง.....	96
สถาบันราชภัฏเพชรบุรีวิทยาเขตกรรณ ในพระบรมราชูปถัมภ์.....	104
สถาบันราชภัฏสกลนคร.....	114
สถาบันราชภัฏเพชรบูรณ์.....	121
สถาบันราชภัฏสุราษฎร์ธานี .....	129
สรุปผลรายงานการศึกษาภาคสนาม.....	136
การสร้างรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏในขั้นต้น.....	142



## สารบัญ(ต่อ)

หน้า

ผลการตรวจสอบความเหมาะสม ความเป็นไปได้และข้อเสนอแนะ	
ในการปรับปรุงรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ.....	146
การนำเสนอรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ	
ที่ได้ปรับปรุงแล้ว.....	163
บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ.....	175
สรุปผลการวิจัย.....	175
อภิปรายผลการวิจัย .....	179
ข้อเสนอแนะ.....	192
ข้อเสนอแนะในการวิจัยต่อไป.....	193
รายการอ้างอิง.....	194
ภาคผนวก .....	204
ภาคผนวก ก.....	205
ภาคผนวก ข.....	209
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์ .....	248

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่

1	วิเคราะห์ขั้นตอนการพัฒนานโยบายของนักวิชาการด้านนโยบาย.....	7
2	ขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการพัฒนานโยบายจากนักวิชาการด้านนโยบาย..	45
3	ลำดับขั้นตอนในการวิจัย.....	80
4	ข้อมูลของผู้ทรงคุณวุฒิที่ตรวจสอบความเหมาะสมและความเป็นไปได้ ของรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ.....	147
5	ความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิที่ตรวจสอบความเหมาะสมและความเป็นไปได้ ในภาพรวมของรูปแบบและขั้นตอนในการพัฒนานโยบาย ของสถาบันราชภัฏ.....	148
6	ค่าเฉลี่ยและค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานจากความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ ที่ตรวจสอบภาพความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในภาพรวมของ รูปแบบและขั้นตอนในการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ .....	148
7	ความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิที่ตรวจสอบความเหมาะสมและความเป็นไปได้ ของขั้นตอนโดยรวมของรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ ในประเด็นการปรับเปลี่ยน .....	149
8	ค่าเฉลี่ยและค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานจากความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ ที่ตรวจสอบความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของขั้นตอนโดยรวม ของรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ ในประเด็นการปรับเปลี่ยน.....	149
9	ความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิที่ตรวจสอบรายละเอียดขั้นตอนที่ 1 การริเริ่ม และการเตรียมการในขั้นต้นของรูปแบบและขั้นตอนในการพัฒนานโยบาย ของสถาบันราชภัฏ .....	151
10	ค่าเฉลี่ยและค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานจากความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ ที่ตรวจสอบรายละเอียดขั้นตอนที่ 1 การริเริ่มและการเตรียมการในขั้นต้น ของรูปแบบและขั้นตอนในการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ .....	152
11	ความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิที่ตรวจสอบรายละเอียด ขั้นตอนที่ 1 การริเริ่ม และการเตรียมการในขั้นต้นของรูปแบบการพัฒนานโยบายของ สถาบันราชภัฏ ในประเด็นการปรับเปลี่ยน .....	152

## สารบัญตาราง(ต่อ)

หน้า

ตารางที่

- 12 ค่าเฉลี่ยและค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานจากความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ  
ที่ตรวจสอบรายละเอียดขั้นตอนที่ 1 การริเริ่มและการเตรียมการ  
ในขั้นต้นของรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏในประเด็น  
การปรับเปลี่ยน..... 153
- 13 ความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิที่ตรวจสอบรายละเอียดขั้นตอนที่ 2 การจัดทำ  
ร่างนโยบายของรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ ..... 155
- 14 ค่าเฉลี่ยและค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานจากความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ  
ที่ตรวจสอบรายละเอียดขั้นตอนที่ 2 การจัดทำร่างนโยบายของรูปแบบ  
การพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ..... 155
- 15 ความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิที่ตรวจสอบรายละเอียดขั้นตอนที่ 2  
การจัดทำร่างนโยบายของรูปแบบการพัฒนานโยบายของ  
สถาบันราชภัฏ ในประเด็นการปรับเปลี่ยน ..... 156
- 16 ค่าเฉลี่ยและค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานจากความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ  
ที่ตรวจสอบรายละเอียดขั้นตอนที่ 2 การจัดทำร่างนโยบายของรูปแบบ  
การพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ ในประเด็นการปรับเปลี่ยน..... 156
- 17 ความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิที่ตรวจสอบรายละเอียดขั้นตอนที่ 3  
การพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบายของรูปแบบการพัฒนา  
นโยบายของสถาบันราชภัฏ ..... 158
- 18 ค่าเฉลี่ยและค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานจากความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ  
ที่ตรวจสอบรายละเอียดขั้นตอนที่ 3 การพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็น  
นโยบายของรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ ..... 158
- 19 ความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิที่ตรวจสอบรายละเอียดขั้นตอนที่ 3  
การพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบายของรูปแบบการพัฒนา  
นโยบายของสถาบันราชภัฏ ในประเด็นการปรับเปลี่ยน ..... 159

## สารบัญตาราง(ต่อ)

หน้า

ตารางที่

20	ค่าเฉลี่ยและค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานจากความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ ที่ตรวจสอบรายละเอียดขั้นตอนที่ 3 การพิจารณาตัดสินใจกำหนด ให้เป็นนโยบายของรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ ในประเด็นการปรับเปลี่ยน.....	159
21	ความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิที่ตรวจสอบรายละเอียด ขั้นตอนที่ 4 การประกาศใช้นโยบายของรูปแบบการพัฒนานโยบาย ของสถาบันราชภัฏ .....	161
22	ค่าเฉลี่ยและค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานจากความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ ที่ตรวจสอบรายละเอียดขั้นตอนที่ 4 การประกาศใช้นโยบาย ของรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ.....	161
23	ความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิที่ตรวจสอบรายละเอียด ขั้นตอนที่ 4 การประกาศใช้นโยบายของรูปแบบการพัฒนานโยบายของ สถาบันราชภัฏ ในประเด็นการปรับเปลี่ยน .....	162
24	ค่าเฉลี่ยและค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานจากความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ ที่ตรวจสอบรายละเอียดขั้นตอนที่ 4 การประกาศใช้นโยบาย ของรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ ในประเด็น การปรับเปลี่ยน.....	162

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่	หน้า
1 กรอบแนวคิดในการวิจัย.....	8
2 ขั้นตอนในการดำเนินการวิจัย .....	12
3 วงจรนโยบายของกุดธน ธนาพงศธร .....	22
4 การปรับนโยบายในกระบวนการนโยบายของวงจรนโยบายของ Jones (1977).....	23
5 โครงสร้างการบริหารงานของสถาบันราชภัฏ.....	66
6 กระบวนการจัดทำนโยบายของสถาบันราชภัฏ.....	71
7 โครงสร้างการบริหารงานของสถาบันราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา.....	90
8 กระบวนการพัฒนานโยบายตามแนวทางของสถาบันราชภัฏ บ้านสมเด็จเจ้าพระยา.....	94
9 โครงสร้างการบริหารงานของสถาบันราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง.....	98
10 กระบวนการพัฒนานโยบายตามแนวทางของสถาบันราชภัฏ หมู่บ้านจอมบึง.....	101
11 โครงสร้างการบริหารงานของสถาบันราชภัฏเพชรบุรีวิทยาเขต ในพระบรมราชูปถัมภ์.....	106
12 กระบวนการพัฒนานโยบายตามแนวทางของสถาบันราชภัฏ เพชรบุรีวิทยาเขต ในพระบรมราชูปถัมภ์.....	111
13 โครงสร้างการบริหารงานของสถาบันราชภัฏสกลนคร.....	115
14 กระบวนการพัฒนานโยบายตามแนวทางของสถาบันราชภัฏสกลนคร .....	118
15 โครงสร้างการบริหารงานของสถาบันราชภัฏเพชรบูรณ์.....	123
16 กระบวนการพัฒนานโยบายตามแนวทางของสถาบันราชภัฏเพชรบูรณ์.....	126
17 โครงสร้างการบริหารงานของสถาบันราชภัฏสุราษฎร์ธานี.....	130
18 กระบวนการพัฒนานโยบายตามแนวทางของสถาบันสุราษฎร์ธานี .....	134
19 โครงสร้างการบริหารงานของสถาบันราชภัฏโดยรวม .....	138
20 กระบวนการพัฒนานโยบายตามแนวทางของสถาบันราชภัฏในขั้นต้น..	139
21 ภาพรวมรูปแบบและขั้นตอนในการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ .....	143

## สารบัญแผนภูมิ (ต่อ)

หน้า

แผนภูมิที่

22	ขั้นตอนย่อยของรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ .....	143
23	ภาพรวมรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏที่นำเสนอ.....	167
24	ขั้นตอนย่อยของขั้นการริเริ่มและการเตรียมการจัดทำนโยบายในขั้นต้น.....	176
25	ขั้นตอนย่อยของขั้นการจัดทำร่างนโยบาย .....	177
26	ขั้นตอนย่อยของขั้นการพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย .....	178
27	ขั้นตอนย่อยของขั้นตอนการประกาศใช้นโยบายอย่างเป็นทางการ .....	179



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นโยบายเป็นข้อความหรือสิ่งที่ได้กำหนดเพื่อใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจเพื่อการปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของผู้บริหารและของหน่วยงาน เป็นกรอบสำหรับการตัดสินใจของผู้บริหารในการกำหนดแนวทางและผลแห่งการดำเนินงาน นโยบายที่ดีทำให้การตัดสินใจถูกต้องและทำให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นนโยบายจึงมีความสัมพันธ์โดยตรงกับการบริหาร เป็นเครื่องมือที่ศึกษาในการบริหารงานที่ผู้บริหารใช้เพื่อการพิจารณาตัดสินใจสั่งการ

นโยบายเป็นเครื่องบ่งชี้ทิศทางการบริหารงาน ซึ่ง Massie and Douglas (1981:232) ได้เขียนหนังสือชื่อ Managing : A Contemporary Introduction ได้กล่าวถึงความสำคัญของนโยบาย สรุปได้ดังนี้ (1) นโยบายช่วยให้ประหยัดเวลา (2) นโยบายก่อให้เกิดการประสานงาน (3) นโยบายช่วยให้องค์กรเกิดความมั่นคงและสามารถลดความเครียดของสมาชิกภายในองค์กรได้ (4) นโยบายที่ชัดเจนจะช่วยส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้บริหารแต่ละระดับและแต่ละบุคคลกล้าที่จะตัดสินใจ (5) นโยบายจะทำหน้าที่เป็นโครงร่างที่จะนำไปสู่การตัดสินใจในแต่ละระดับ (6) นโยบายที่ชัดเจนจะช่วยให้การตัดสินใจเป็นไปโดยถูกต้อง ยุติธรรม และเที่ยงตรงมากยิ่งขึ้น

นโยบายนั้นมีความสำคัญและระบบนโยบาย (Policy system) ประกอบด้วย 3 ส่วนสำคัญ คือ ตัวนโยบาย ผู้ที่มีส่วนได้เสียในนโยบาย (Policy stakeholders) และสภาพแวดล้อมนโยบาย (Policy environments) (ศุภชัย ยาวะประภาษ 2540 : 32) ทั้งนี้ก็เพื่อให้นโยบายนั้นสามารถนำไปปฏิบัติได้จนบรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ได้อย่างเหมาะสม

สิ่งที่เราควรต้องตระหนักในเรื่องนโยบายก็คือ การมีขั้นตอนและเป็นกระบวนการอันจะนำมาซึ่งนโยบายในการดำเนินงานที่ถูกต้อง มีประสิทธิภาพ โดยเป็นไปตามหลักของการบริหาร

ได้มีนักวิชาการได้กำหนดขั้นตอนการจัดทำนโยบายไว้หลายแบบหลายท่าน เช่น Lasswell (1977 :27-30) ได้เสนอแนวทางไว้ในหนังสือชื่อ A pre-view of policy sciences ว่าการจัดทำนโยบายประกอบด้วย (1) การรวบรวม การประมวลผล และการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร (2) การริเริ่มนโยบายหรือการสนับสนุนให้มีการกำหนดนโยบาย (3) การดำเนินการกำหนดหรือวางนโยบาย (4) กำหนดสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับนโยบาย (5) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (6) การยุติหรือการปรับปรุงนโยบาย และ (7) การประเมินผลนโยบาย สำหรับDror (1968:163-193) ได้เสนอกระบวนการนโยบายไว้ในหนังสือชื่อ Public Policy Making Re-examined และกล่าวว่ากระบวนการนโยบายประกอบด้วย 3 ขั้นตอนคือ(1) ขั้นเตรียมการเพื่อกำหนดนโยบาย (metapolicy making) (2) ขั้นของการกำหนดนโยบาย(policymaking stage) (3) ขั้นภายหลังการกำหนดนโยบายแล้ว (post-policymaking stage) ในขณะที่ Anderson (1975 : 26-27) ได้เสนอในหนังสือชื่อ Public Policy-Making ว่ากระบวนการนโยบาย (Policy process) อย่างน้อยต้องประกอบไปด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 5 ขั้นตอน ด้วยกันคือ (1) การระบุปัญหา (2) การกำหนดนโยบาย (3) การตัดสินใจนโยบาย (4) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (5) การประเมินผลนโยบาย แต่นักวิชาการของไทยคือ ศุภชัย ยาวะประภาส (2540 :34) ได้เสนอว่าขั้นตอนนโยบายควรมี 3 ขั้นตอนใหญ่ ๆ คือ ขั้นการกำหนดนโยบาย ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ และขั้นการประเมินผลนโยบาย

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่านโยบายมีความสำคัญ และมีขั้นตอนเป็นกระบวนการที่ผู้ที่จะกำหนดนโยบายจะต้องตระหนัก และพิจารณาในแต่ละขั้นตอนของนโยบายว่ามีกิจกรรมใดบ้างเพื่อให้กระบวนการนโยบายดำเนินไปอย่างถูกต้องและเหมาะสม รวมทั้งจะส่งผลกระทบต่อการบริหารงานขององค์กรนั้น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลตามที่กำหนดไว้ สิ่งสำคัญยิ่งคือกระบวนการดำเนินงานเพื่อให้ได้ตัวนโยบายที่ดีที่สุดที่เหมาะสม

สำหรับสถาบันราชภัฏ นับตั้งแต่เริ่มก่อตั้งกิจการฝึกหัดครู พ.ศ.2435 คือ กรมธรรมการ มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษา โดยมีการจัดตั้งโรงเรียนฝึกหัดอาจารย์ขึ้นเป็นแห่งแรก จนกระทั่งสถาปนาเป็นกรมการฝึกหัดครู ในปี พ.ศ. 2497 กรมการฝึกหัดครูก็มีหน้าที่ผลิตครูโดยตรง (เรื่องชัย ททรัพย์นิรันดร์, 2544 : 47) แต่ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิทยาลัยครู พ.ศ.2518 ได้กำหนดภารกิจของวิทยาลัยครูไว้ 5 ประการ ได้แก่ ทำการผลิตครูถึงระดับปริญญาตรี ทำการค้นคว้าวิจัย ฝึกอบรมบุคลากรการศึกษาประจำการ ทำนุบำรุงส่งเสริมและพัฒนาวัฒนธรรมของชาติ และให้บริการทางวิชาการแก่สังคมเน้นหนักชุมชนชนบท เท่ากับว่าได้มีการสร้างกรอบนโยบายหลักจากเบื้องบนลงมาให้กับวิทยาลัยครูทั้ง 36 แห่งได้ยึดเป็นแนวทางในการดำเนินกิจการของสถาบันราชภัฏแต่ละแห่ง และมาประกาศใช้พระราชบัญญัติวิทยาลัยครู



(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2527 ซึ่งได้กำหนดให้สภาการฝึกหัดครู มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของวิทยาลัยครู และให้กรมการฝึกหัดครูทำหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของสภาการฝึกหัดครู (เรื่องชัย ทรัพย์นิรันดร์, 2544 : 45-46) มาในปี พ.ศ.2535-2539 มีการจัดทำแผนการศึกษาระยะที่ 7 กรมการฝึกหัดครูได้ดำเนินการวางแผนเบื้องต้นก่อนเพื่อเป็นกรอบและทิศทางให้วิทยาลัยครูได้พิจารณากำหนดแผนปฏิบัติการต่อไป (กรมการฝึกหัดครู, ม.ป.ท. :5) โดยมีหลักการในการดำเนินงาน 2 ทางคือ กำหนดกรอบระดับกรม และกำหนดรายละเอียดในระดับวิทยาลัยครูโดยยึดผลการวิจัยเรื่องการติดตามผลการปฏิบัติงานของบัณฑิตและความต้องการกำลังคนในท้องถิ่นในพื้นที่รับผิดชอบของวิทยาลัยครูเป็นแนวทางในการกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย มาตรการ และการจัดทำโครงการในแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 7 ทั้งนี้จะมีนโยบาย 6 ด้านคือ การจัดการศึกษา การผลิตและพัฒนาวิชาชีพครู การวิจัย การบริการวิชาการแก่สังคม การบำรุงศิลปวัฒนธรรมและด้านการบริหาร (ทองใบ สุตชาติ, 2535: 25-29)

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ชัดว่าการกำหนดกรอบนโยบายของวิทยาลัยครูนั้นได้ดำเนินการมาจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง (Top-down) เพื่อกำหนดให้เป็นแนวทางให้วิทยาลัยครูได้ดำเนินการต่อไป แต่จุดเปลี่ยนสำคัญคือได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ.2538 ซึ่งได้เปลี่ยนชื่อเรียกจากวิทยาลัยครูเป็น **สถาบันราชภัฏ** มีสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ บริหารงานในรูปคณะกรรมการสภา มีเลขาธิการสภาสถาบันราชภัฏเป็นหัวหน้าสำนักงาน มีหน่วยงานต่าง ๆ ประกอบด้วย สำนัก กอง และหน่วยงานเทียบเท่ากอง และสถาบันราชภัฏแต่ละแห่งมีฐานะเทียบเท่าสำนักหรือ กอง (ไม่เป็นนิติบุคคล) ในสถาบันราชภัฏแต่ละแห่งประกอบด้วยสภาประจำสถาบัน ผู้บริหารมืออาชีพรบดีเป็นหัวหน้า มีคณบดี มีผู้อำนวยการสำนัก มีอาจารย์ มีบุคลากรและมีนักศึกษา แม้สถาบันราชภัฏจะยังอยู่ภายใต้การดูแลกำกับของสภาสถาบันราชภัฏ แต่สถาบันราชภัฏแต่ละแห่งก็มี **สภาประจำสถาบัน** ของตัวเองในการดำเนินงานต่าง ๆ (เรื่องชัย ทรัพย์นิรันดร์, 2540: 143-144) และสถาบันราชภัฏจะมีภารกิจตามมาตรา 7 ว่า ให้สถาบันราชภัฏเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การศึกษาระดับปริญญาตรีและวิชาชีพชั้นสูง ทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคม ปรับปรุง ถ่ายทอด และพัฒนาเทคโนโลยี ทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ผลิตครูและส่งเสริมวิทยะฐานะครู (สถาบันราชภัฏเพชรบุรี, 2538 : 2-3) ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าลักษณะความสัมพันธ์ของสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏกับสถาบันราชภัฏ เป็นเพียงความสัมพันธ์ในลักษณะของหน่วยงานภายในโครงสร้างกรมที่เป็นต้นสังกัดของสถาบันราชภัฏ ทำหน้าที่บริหารงานตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และการบริหารงานภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ของสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ ประกอบกับเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์ในการรับ

งบประมาณที่จะต้องผ่านกรมซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลก่อนไปสู่สถาบันราชภัฏเท่านั้น มิได้มีอำนาจบังคับบัญชาหรือบริหารจัดการภายในสถาบันราชภัฏแต่อย่างใด แม้สถานะทางกฎหมายของสถาบันราชภัฏในปัจจุบันจะไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายโดยเป็นเพียงส่วนราชการในสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏที่มีฐานะเทียบเท่ากองกองหนึ่ง แต่ในการบริหารงานทั่วไปของสถาบัน สถาบันราชภัฏก็มีความเป็นอิสระเช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยอื่นของรัฐในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้นในปัจจุบันแม้สถาบันราชภัฏจะไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย แต่สถาบันราชภัฏแต่ละแห่งก็สามารถบริหารและจัดการงานของสถาบันได้โดยอิสระ ทั้งนี้ภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายว่าด้วยสถาบันราชภัฏกำหนด (สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ , 2544 : 7-8) รวมทั้งในช่วงที่ประเทศของเราเกิดภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจส่งผลกระทบต่อแพร่กระจายไปทุกภูมิภาคและแก่คนทุกระดับชั้นในสังคม สาเหตุหลักที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งที่กล่าวขานและรับรู้ทั่วไปก็คือ การขาดประสิทธิภาพในการจัดการศึกษา ผู้สำเร็จการศึกษาระดับต่าง ๆ ส่วนใหญ่ถูกประเมินว่ามีคุณภาพต่ำกว่ามาตรฐานที่ควรจะเป็น ดังนั้นเป้าหมายในการแก้ปัญหา จึงมุ่งไปที่การจัดการศึกษาให้เหมาะสมและมีคุณภาพ (นิเชต สุนทรพิทักษ์ , 2542 : 7)

จากการที่มีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 บทบัญญัติในมาตรา 36 ระบุว่า ให้สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาเป็นนิติบุคคล และอาจจัดเป็นส่วนราชการหรือเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ ยกเว้นการศึกษาเฉพาะทาง มาตราที่ 21 ที่ให้สถานศึกษาดังกล่าวดำเนินกิจการได้โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหารและการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถาบันศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษานั้น ๆ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ , 2542 : 19) และในมาตรา 76 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังกล่าวว่า รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สำคัญคือ การกำหนดนโยบาย ด้วยเหตุที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญนี้สถาบันราชภัฏแต่ละแห่งจะต้องก้าวเดินตามบทบัญญัติว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติในส่วนที่เกี่ยวข้องคือ การเป็นสถาบันอุดมศึกษาซึ่งภายใน 3 ปีต้องเป็นนิติบุคคลทั้งในส่วนราชการและในกำกับของรัฐ นั่นคือต้องบริหารเองในทุกด้าน รวมทั้งต้องสามารถที่จะกำหนดนโยบายเองได้โดยอาศัยสภาสถาบันของแต่ละแห่ง โดยอาจไม่จำเป็นต้องยึดกรอบของสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏอีกต่อไป แต่อย่างไรก็ตามคงทำภารกิจภายใต้กรอบหน้าที่หลักคล้าย ๆ กับในพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ.2538 แต่ส่วนที่จะได้นโยบายหลักที่จะมาเพื่อกำหนดทิศทางการทำงานของสถาบัน ก็คงต้องมีกระบวนการจัดทำนโยบายที่ดี ที่เหมาะสมเพื่อจะได้นำไปสู่การปฏิบัติให้สอดคล้องกับภารกิจที่กำหนดต่อไป

ในแนวทางการปรับปรุงระบบบริหารงานของสถาบันราชภัฏที่มีฐานะเป็นสถานศึกษา ระดับอุดมศึกษาที่เป็นนิติบุคคลในสายการบังคับบัญชา เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์สำคัญ ประการหนึ่งในการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 หากให้สถาบันราชภัฏแต่ละ แห่งเป็นนิติบุคคลโดยเอกเทศภายใต้การดูแลรับผิดชอบของคณะกรรมการการอุดมศึกษา สถาบัน ราชภัฏอาจปรับจากพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏบางส่วนให้เหมาะสม อาทิ เรื่องสถานะและ อำนาจหน้าที่ของสภาสถาบัน เป็นต้น ซึ่งอาจกำหนดได้ดังนี้ (1) ให้สถาบันราชภัฏเป็นนิติบุคคล และมีสภาประจำสถาบันราชภัฏ (2) กำหนดอำนาจหน้าที่ของสภาสถาบันราชภัฏ ได้แก่ วาง นโยบายของสถาบัน วางระเบียบและออกข้อบังคับต่าง ๆ ของสถาบัน เป็นต้น (สำนักงานสภา สถาบันราชภัฏ, 2544 : 1-16) ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอเรื่องทิศทางที่พึงประสงค์ของสถาบัน ราชภัฏ ที่กล่าวไว้ว่า หากสถาบันราชภัฏกำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาสถาบันไว้ ณ บัดนี้ ก็จะเป็น เหตุให้สถาบันราชภัฏมีทิศทางที่ชัดเจนที่สามารถจะนำมากำหนดเป็นนโยบายเพื่อการดำเนินงาน ตั้งแต่ปัจจุบัน อันจะเป็นการนำสถาบันมุ่งสู่วิสัยทัศน์ที่พึงประสงค์ในอนาคตได้ และหากสถาบัน ราชภัฏทั้ง 36 แห่งไม่มีวิสัยทัศน์และการวางแผนระยะยาวแล้ว สถาบันราชภัฏจำเป็นต้อง ดำเนินการไปตามแรงกดดันที่มาเป็นครั้ง ๆ เป็นเหตุให้ไม่สามารถที่จะควบคุมทิศทางของสถาบัน ได้ แต่หากสถาบันราชภัฏมีวิสัยทัศน์ที่ชัดเจน จะทำให้สถาบันราชภัฏไม่จำเป็นต้องดำเนินการ ตามแรงกดดันทุกเรื่อง หรือการจำเป็นต้องดำเนินการตามนโยบายบางประการ ที่อาจเป็น อันตรายกับสถาบันราชภัฏในระยะยาวคือ 10-20 ปีข้างหน้าเนื่องจากสถาบันราชภัฏไม่ได้มีแผน และนโยบายระยะยาวอยู่จึงเป็นเหตุให้ต้องรับนโยบายที่มีขึ้นจากภายนอก ซึ่งการดำเนินตาม นโยบายนั้น ๆ อาจจะไม่สามารถเห็นผลเสียในระยะสั้น แต่สถาบันราชภัฏอาจจะต้องรับผลร้าย อย่างมากในระยะยาวได้ ดังนั้นสถาบันราชภัฏจึงควรที่จะกำหนดวิสัยทัศน์แนวทางตลอดจน นโยบายที่ชัดเจนและดำเนินการตามที่วางไว้ อันจะทำให้สถาบันราชภัฏเป็นฝ่ายรุกในเชิงนโยบาย และไม่ต้องคอยตั้งรับ หรือดำเนินการไปตามแรงกดดันที่บางครั้งมาอย่างไร้ทิศทางได้ (เจริญวงศ์ศักดิ์ , 2541 :3)

เนื่องจากเรื่องนโยบายเป็นสิ่งที่มีความสำคัญยิ่ง เป็นการกำหนดทิศทางการทำงานของ สถาบัน และกระบวนการดำเนินงานเพื่อให้ได้นโยบายที่ดี ที่เหมาะสมเป็นสิ่งสำคัญยิ่งต่อการ กำหนดนโยบายของสถาบัน แม้แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 76 ยังกล่าวไว้ว่ารัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนด นโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้ง การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง , 2542 : 17) ผู้วิจัยจึงเห็นว่าควรมีการจัดทำการศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏว่ามี

ลักษณะเป็นอย่างไร มีวิธีการดำเนินงานและมีรายละเอียด ตลอดจนมีปัญหาหรืออุปสรรคที่เกี่ยวข้องในกระบวนการพัฒนานโยบาย ที่สมควรมีการปรับปรุงหรือควรพัฒนาอย่างไรบ้าง และรูปแบบ(Model)การพัฒนานโยบายควรมีลักษณะอย่างไร และให้มีความสอดคล้องกับปรัชญาของสถาบันราชภัฏ ที่ว่าเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อพัฒนาท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงทำการศึกษาเรื่องการนำเสนอรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏขึ้น

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อนำเสนอรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ

### กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัย เพื่อเสนอรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ ในการนี้ผู้วิจัยได้อาศัยแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการนโยบายเป็นกรอบพื้นฐานในการวิจัยดังนี้

แนวคิดในการศึกษากระบวนการนโยบาย ซึ่งกระบวนการนโยบายที่สำคัญมี 3 ส่วนคือ การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย แต่ในการพัฒนานโยบายนั้นเป้าหมายสุดท้ายก็คือ การประกาศใช้นโยบาย ด้วยเหตุนี้การพัฒนานโยบายจึงมุ่งเน้นในกรอบของการกำหนดนโยบายเป็นสำคัญ โดยที่ผู้วิจัยได้ศึกษากรอบแนวคิดของ Lasswell (1977 : 27-30) ซึ่งเป็นกรอบแนวคิดหลักสำคัญแรกเริ่ม ซึ่งต่อมาได้มีผู้นำมาใช้กันแพร่หลาย ทั้งนี้แนวคิดในการพัฒนานโยบายของ Lasswell (1977) ได้เสนอแนวทางไว้ในหนังสือชื่อ A pre-view of policy sciences ว่าการพัฒนานโยบายประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญ ดังนี้ (1) การรวบรวม การประมวลผล และการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร (2) การริเริ่มนโยบายหรือการสนับสนุนให้มีการกำหนดนโยบาย (3) การดำเนินการกำหนดหรือวางนโยบาย ต่อมาแนวความคิดของกระบวนการพัฒนานโยบายของ Lasswell (1977) นี้ได้กลายเป็นต้นแบบที่นักวิชาการหลาย ๆ ท่านนำมาใช้ แต่เมื่อนำขั้นตอนต่าง ๆ ในการพัฒนานโยบายของนักวิชาการด้านนโยบายแต่ละท่านมาวิเคราะห์แล้วจะเป็นไปดังตารางที่ 1 ต่อไปนี้

ตารางที่ 1 วิเคราะห์ขั้นตอนการพัฒนานโยบายของนักวิชาการด้านนโยบาย

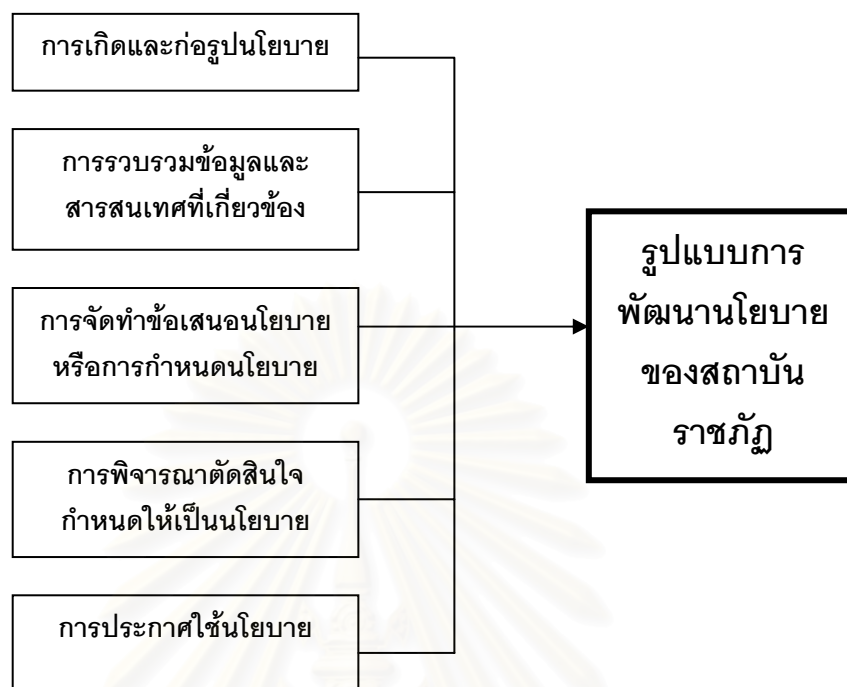
นักวิชาการด้านนโยบาย	ขั้นตอนการพัฒนานโยบาย				
	การเกิด/ก่อรูป นโยบาย	การรวบรวม ข้อมูลและ สารสนเทศ	การกำหนด นโยบาย	การพิจารณา ตัดสินใจ กำหนดให้เป็น นโยบาย	การ ประกาศใช้ นโยบาย
1. Harold D. Lasswell	3	3	3	-	-
2. David Gow	3	3	3	3	3
3. Yehezkel Dror	3	-	3	3	-
4. William W. Boyer	3	-	3	3	-
5. James E. Anderson	3	-	3	-	3
6. Thomas R. Dye	3	-	3	-	3
7. Charles E. Linblom	3	3	3	-	-
8. William N. Dunn	3	3	3	-	-
9. Ralph C. Davis	3	-	-	-	3
10. อมร รักษาสัตย์	3	-	3	3	-
11. เจอจันท์ จงสถิตอยู่	3	-	3	3	-

จากตารางที่ 1 จะพบว่านักวิชาการด้านนโยบายได้เสนอขั้นตอนการพัฒนานโยบายไว้เมื่อนำมาวิเคราะห์พบว่า มีนักวิชาการด้านนโยบาย 11 ท่านที่เสนอขั้นตอนการเกิดและก่อรูปนโยบาย มีนักวิชาการด้านนโยบาย 4 ท่านที่เสนอขั้นตอนการรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศที่เกี่ยวข้อง มีนักวิชาการด้านนโยบาย 10 ท่านที่เสนอขั้นตอนการจัดทำข้อเสนอแนะนโยบายหรือการกำหนดนโยบาย มีนักวิชาการ 5 ท่านที่เสนอขั้นตอนการพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย และอีก 4 ท่านที่เสนอขั้นตอนการประกาศใช้นโยบาย แสดงว่าขั้นตอนในการพัฒนานโยบายทั้งหลายเมื่อนำมาวิเคราะห์และสังเคราะห์เข้าด้วยกันแล้วพบว่ามีขั้นตอนในการพัฒนานโยบายที่สำคัญ 5 ขั้นตอน ดังนี้

- 1) การเกิดและก่อรูปนโยบาย
- 2) การรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศที่เกี่ยวข้อง
- 3) การจัดทำข้อเสนอแนะนโยบายหรือกำหนดนโยบาย
- 4) การพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย
- 5) การประกาศใช้นโยบาย

ขั้นตอนการพัฒนานโยบายทั้ง 5 ขั้นตอนนี้ ผู้วิจัยได้นำเอาไปใช้เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ ซึ่งได้แสดงไว้ในแผนภูมิที่ 1 ดังนี้ (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ในบทที่ 2)

## แผนภูมิที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย



### ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดขอบเขตการศึกษา รูปแบบการพัฒนาของสถาบันราชภัฏไว้ดังนี้

1. การศึกษาการพัฒนาของสถาบันราชภัฏครั้งนี้จะถือว่า การพัฒนาของสถาบันราชภัฏเป็นกระบวนการการตัดสินใจแสวงหาทางเลือกที่ดีที่สุด ที่เหมาะสม
2. การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษา เพื่อเสนอรูปแบบการพัฒนาของสถาบันราชภัฏที่ดีที่สุด ที่เหมาะสมสำหรับสถาบันราชภัฏ
3. ประเด็นในการศึกษาครั้งนี้ มุ่งศึกษาในประเด็นเกี่ยวกับการพัฒนาของสถาบันราชภัฏ ซึ่งประกอบด้วย การเกิดและก่อรูปนโยบาย การรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศที่เกี่ยวข้อง การจัดทำข้อเสนอแนะนโยบายหรือการกำหนดนโยบาย การพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย และการประกาศใช้นโยบาย โดยการศึกษาคัดเลือกจากสถาบันราชภัฏที่เป็นหน่วยศึกษา 6 แห่ง ได้แก่ สถาบันราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา สถาบันราชภัฏสกลนคร สถาบันราชภัฏเพชรบูรณ์ สถาบันราชภัฏเพชรบุรีวิทยาลัยการพัฒนาระบบราชการ สถาบันราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง และสถาบันราชภัฏสุราษฎร์ธานี

4. การตรวจสอบความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ ผู้วิจัยดำเนินการโดยให้ผู้ทรงคุณวุฒิจากสถาบันราชภัฏ 18 แห่ง เป็นผู้ตรวจสอบรูปแบบดังกล่าว ทั้งนี้ผู้ทรงคุณวุฒิในแต่ละสถาบันราชภัฏได้แก่ (1) อธิการบดี (2) รองอธิการบดี ฝ่ายวางแผนและพัฒนา (3) ผู้อำนวยการสำนักวางแผนและพัฒนา และ (4) ผู้อำนวยการสำนักงานอธิการบดี

5. ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้เป็นข้อมูลที่อยู่ในช่วงปี 2540-2544 เป็นหลัก โดยใช้ทั้งข้อมูลเชิงคุณภาพและข้อมูลเชิงปริมาณ

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การวิจัยครั้งนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งในเชิงวิชาการและการประยุกต์ใช้ดังนี้

1. ผลทางด้านวิชาการ ซึ่งคาดว่าจะเป็นการเพิ่มพูนองค์ความรู้ (Body of Knowledge) ในเรื่องนโยบาย โดยเฉพาะการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ
2. ผลทางด้าน การสร้างรูปแบบการพัฒนานโยบายสามารถนำไปใช้หรือประยุกต์ใช้ในการจัดทำนโยบายของสถาบันราชภัฏต่าง ๆ
3. ผลการค้นพบในทางปฏิบัติจะนำไปสู่การให้ข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนา นโยบายและการนำไปปฏิบัติต่อไป รวมถึงการเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาด้านนโยบายทางการจัดการศึกษาของสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ และสถาบันราชภัฏ

### นิยามเชิงปฏิบัติการ

**สถาบันราชภัฏ** หมายถึง สถาบันราชภัฏทั้ง 36 แห่ง ซึ่งไม่ได้นับรวมสถาบันราชภัฏที่เปิดใหม่อีก 5 แห่ง คือ สถาบันราชภัฏศรีสะเกษ สถาบันราชภัฏนครพนม สถาบันราชภัฏชัยภูมิ สถาบันราชภัฏร้อยเอ็ด และสถาบันราชภัฏกาฬสินธุ์

**การพัฒนานโยบาย** หมายถึง การสร้างหรือการจัดทำนโยบายขึ้นมาใหม่หรือการปรับนโยบายของเดิมขึ้นมาใหม่เพื่อให้ได้ตัวนโยบายที่ดี ที่เหมาะสม สำหรับสถาบันราชภัฏ โดยดำเนินการในขั้นต้นตามแนวขั้นตอนดังนี้ การเกิดและก่อรูปนโยบาย การรวบรวมข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้อง การจัดทำข้อเสนอโยบายหรือกำหนดนโยบาย การพิจารณาตัดสินใจ กำหนดให้เป็นนโยบาย และการประกาศใช้นโยบาย

**การเกิดและก่อรูปนโยบาย** หมายถึง ที่มาและวิธีการริเริ่มให้เป็นเรื่องที่ต้องจัดทำนโยบายในเรื่องนั้น ๆ

**การรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศที่เกี่ยวข้อง** หมายถึง การทำให้ได้มาซึ่งข้อมูลและสารสนเทศที่เกี่ยวข้องและปัญหาต่าง ๆ ที่สัมพันธ์กับนโยบาย ทั้งนี้หมายถึงรวมถึงการวิจัย การสำรวจ การรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อนำมาใช้ประกอบการพิจารณาหรือจัดทำนโยบายนั้น รวมทั้งบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ที่มีบทบาทสำคัญในการจัดเก็บ การจัดระบบข้อมูล การวิเคราะห์/สังเคราะห์ข้อมูล และการนำเสนอข้อมูลด้วย

**การจัดทำข้อเสนอนโยบายหรือการกำหนดนโยบาย** หมายถึง การเตรียมร่างนโยบาย การจัดทำทางเลือกนโยบาย การพัฒนาทางเลือกนโยบาย การตรวจสอบทางเลือกนโยบาย และการนำเสนอร่างนโยบายสู่ผู้ตัดสินใจ

**การพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย** หมายถึง การพิจารณาร่างนโยบายทางเลือกหรือการปรับปรุงทางเลือกให้เป็นนโยบายที่ดี ที่เหมาะสม และวิธีการตัดสินใจที่ใช้ในการเลือกกำหนดเป็นนโยบาย ไม่ว่าจะโดยคณะบุคคลหรือบุคคลผู้ซึ่งมีอำนาจตัดสินใจกำหนดนโยบายในเรื่องนั้น ๆ ก็ตาม

**การประกาศใช้นโยบาย** หมายถึง วิธีการประกาศนโยบายอย่างเป็นทางการที่ทำให้นโยบายมีอำนาจบังคับใช้

### วิธีดำเนินการวิจัยและขั้นตอนโดยสังเขป

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดขั้นตอนและวิธีในการดำเนินการวิจัยออกเป็นขั้นตอน 5 ขั้นตอนด้วยกันคือ (1) การศึกษาและการเตรียมการขั้นต้น เพื่อกำหนดกรอบของแนวคิดในการวิจัย (2) การศึกษาภาคสนาม (3) การสร้างรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏในขั้นต้น (4) การตรวจสอบความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏที่สร้างขึ้น (5) การปรับปรุงรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏและเสนอรายงานวิจัย ซึ่งในการดำเนินการวิจัยทั้ง 5 ขั้นตอนนี้จะได้กล่าวถึงรายละเอียดพอสังเขปดังนี้

**1. การศึกษาและการเตรียมการขั้นต้น** เป็นการศึกษาเพื่อกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัยและเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย สำหรับการกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย จะเริ่มจาก (1) การศึกษาเอกสารและแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนานโยบาย ซึ่ง



จะได้แก่กรอบแนวคิดของการพัฒนานโยบายเป็น 5 ขั้นตอน ได้แก่ การเกิดและก่อรูปนโยบาย การรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศที่เกี่ยวข้อง การจัดทำข้อเสนอนโยบายหรือกำหนดนโยบาย การพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย และการประกาศใช้นโยบาย (2) ทำการศึกษาสำรวจเบื้องต้น (Exploratory study) เกี่ยวกับนโยบายและการพัฒนานโยบายที่สถาบันราชภัฏเพชรบุรี (3) นอกจากนั้นได้ศึกษาแนวคิดที่เกี่ยวกับการตรวจสอบความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏโดยผู้ทรงคุณวุฒิ แล้วได้นำผลการศึกษาจากทั้งหมดมากำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย แล้วมาออกแบบการวิจัย

**2. การศึกษาภาคสนาม** เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศจากสถาบันราชภัฏที่เป็นหน่วยศึกษา 6 แห่งเพื่อทราบถึงสภาพและการดำเนินงานการพัฒนานโยบายของสถาบันในปัจจุบันและเพื่อใช้เป็นฐานประกอบการออกแบบระบบการพัฒนานโยบาย ในรายงานการศึกษาภาคสนามจะประกอบไปด้วย (1) ข้อมูลและสารสนเทศเบื้องต้นของสถาบันราชภัฏ และโครงสร้างของการบริหารของสถาบันราชภัฏ (2) ข้อมูลและสารสนเทศของการจัดทำนโยบายโดยเริ่มตั้งแต่การเกิดและก่อรูปนโยบาย การรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศที่เกี่ยวข้อง การจัดทำข้อเสนอ นโยบายหรือการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย และการประกาศใช้นโยบาย (3) ข้อมูลที่เป็นข้อเสนอแนะหรือที่เป็นข้อดีข้อเสียและปัญหาสำคัญในการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ ทั้งนี้ข้อมูลต่าง ๆ เหล่านี้ได้มาโดยการสัมภาษณ์อย่างมีโครงสร้างจากอธิการบดี รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนา ผู้อำนวยการสำนักวางแผนและพัฒนา กรรมการสภาประจำสถาบันจากตัวแทนคณาจารย์ กรรมการสภาประจำสถาบันจากตัวแทนผู้บริหาร และกรรมการสภาประจำสถาบันจากผู้ทรงคุณวุฒิ สำหรับรายงานผลการศึกษาภาคสนามจะนำไปใช้ในการสร้างรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏต่อไป

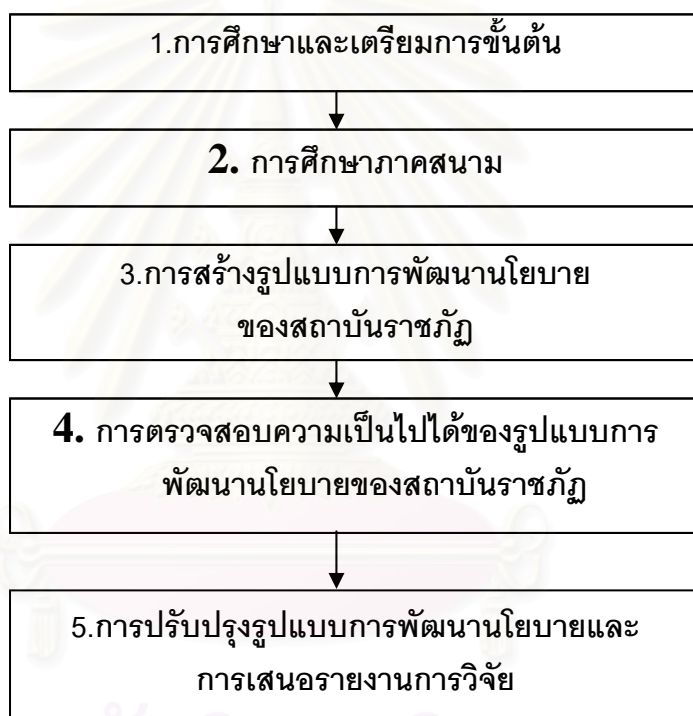
**3. การสร้างรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏในขั้นต้น** เป็นการนำเอาผลจากรายงานการศึกษาภาคสนาม มาทำการสร้างรูปแบบการพัฒนานโยบายในขั้นต้น เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ต่าง ๆ ของสถาบันราชภัฏและร่างรูปแบบทางเลือก (Alternative Models) ตามเงื่อนไขต่าง ๆ ที่เหมาะสม

**4. การตรวจสอบความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏที่สร้างขึ้น** เป็นการตรวจสอบรูปแบบโดยผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งนี้จะดำเนินการโดยการสร้างเครื่องมือรวบรวมข้อมูล เสนอและเลือกผู้ทรงคุณวุฒิตามเกณฑ์ที่ได้กำหนดขึ้น จากนั้นก็ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ทรงคุณวุฒิ แล้วนำข้อมูลมาวิเคราะห์และประมวลผลการตรวจสอบความเหมาะสม ความเป็นไปได้และรวมถึงข้อเสนอแนะต่าง ๆ

5. การปรับปรุงรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏและเสนอรายงานการวิจัย จากผลการตรวจสอบรูปแบบการพัฒนานโยบายในขั้นตอนที่ 4 จะทำให้เห็นส่วนที่ควรมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม และพัฒนารูปแบบการพัฒนานโยบายขึ้นมาใหม่เพื่อให้เหมาะสมสำหรับสถาบันราชภัฏ ส่วนการนำเสนอรายงานการวิจัย นำเสนอเป็น 5 บทได้แก่ บทนำ เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง วิธีดำเนินการวิจัย ผลการวิเคราะห์ข้อมูล สรุปผลอภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

สำหรับขั้นตอนและวิธีดำเนินการวิจัยในครั้งนี้ อาจเสนอเป็นแผนภูมิที่ 2 ได้ดังนี้

แผนภูมิที่ 2 ขั้นตอนในการดำเนินการวิจัย



จากแผนภูมิที่ 2 จะเห็นได้ว่าในขั้นการศึกษาและเตรียมการในขั้นต้น เป็นขั้นตอนการศึกษาเพื่อกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัยและการสร้างเครื่องมือขั้นต้นสำหรับการศึกษาภาคสนาม ขั้นการศึกษาภาคสนามจะดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศ สำหรับงานการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏโดยมีหน่วยศึกษาจากสถาบันราชภัฏ 6 แห่ง จากนั้นนำมาจัดทำรายงานการศึกษภาคสนาม เพื่อนำผลมาใช้สร้างรูปแบบการพัฒนานโยบายที่ดี ที่เหมาะสมสำหรับสถาบันราชภัฏ ส่วนในขั้นการตรวจสอบความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ ดำเนินการโดยให้ผู้ทรงคุณวุฒิของสถาบันราชภัฏ ได้ตรวจสอบและแสดงความคิดเห็นถึงความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของรูปแบบตามที่ได้

ออกแบบไว้ สำหรับขั้นสุดท้ายเป็นการปรับปรุงรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ และการเสนอรายงานการวิจัย โดยนำผลจากการศึกษาความเหมาะสมและความเป็นไปได้มา ปรับเป็นรูปแบบที่สมบูรณ์และจัดทำรายงานการวิจัย

### เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ แบ่งออกเป็น 3 ประเภทคือ

1. แบบวิเคราะห์เอกสาร เป็นการบันทึกข้อมูลจากแหล่งข้อมูลที่เป็นเอกสารประเภทต่าง ๆ ตามกรอบแนวคิดในการวิจัยด้านการพัฒนานโยบาย แล้วนำมาวิเคราะห์เนื้อหา
2. แบบสัมภาษณ์อย่างมีโครงสร้าง ได้แก่ แนวโน้มสัมภาษณ์ความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ ตามกรอบแนวคิดในการวิจัย
3. แบบตรวจสอบความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของรูปแบบ ซึ่งเป็นแบบสอบถามที่มุ่งตรวจสอบความเหมาะสม และความเป็นไปได้ของรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ ซึ่งเป็นทั้งแบบสอบถามปลายเปิดและปลายปิดผสมผสานกัน

### การรายงานผลการวิจัย

ในการรายงานผลการวิจัย จะแบ่งออกเป็น 5 บทดังนี้

1. บทที่ 1 บทนำ เป็นการชี้ให้เห็นถึงความสำคัญและความเป็นมาของปัญหาในการวิจัย วัตถุประสงค์ของการวิจัย กรอบแนวคิดในการวิจัย ของเขตของการวิจัย นิยามเชิงปฏิบัติการ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ รวมทั้งสรุปขั้นตอนและวิธีดำเนินการวิจัย และการรายงานผลการวิจัย
2. บทที่ 2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีเรื่องนโยบาย วงจรนโยบาย กระบวนการนโยบาย การกำหนดนโยบาย การพัฒนานโยบาย การวิจัยเชิงคุณภาพ ภาพรวมของโครงสร้าง และระบบการบริหารงานของสถาบันราชภัฏ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนานโยบาย
3. บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย ได้นำเสนอวัตถุประสงค์ของการวิจัย และวิธีดำเนินการวิจัย
4. บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ประกอบไปด้วยรายงานการศึกษาค้นคว้า การสร้างรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏในขั้นต้น ผลการตรวจสอบความเหมาะสมและความเป็นไปได้และข้อเสนอแนะในการปรับปรุงรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ การนำเสนอรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏที่สมบูรณ์จากที่ได้ปรับปรุงแล้ว
5. บทที่ 5 บทสรุป อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ จะได้สรุปการวิจัย โดยเริ่มจาก วัตถุประสงค์ในการวิจัย ขอบเขตการวิจัย ขั้นตอนและวิธีดำเนินการวิจัย สรุปผลจากการวิเคราะห์ ข้อมูล แล้วนำมาอภิปรายผล พร้อมข้อเสนอแนะจากการวิจัย

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในเรื่องเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องนี้จะกล่าวถึงเรื่องนโยบาย วงจรนโยบาย กระบวนการนโยบาย การกำหนดนโยบาย การพัฒนานโยบาย การวิจัยเชิงคุณภาพ ภาพรวมของโครงสร้างและระบบการบริหารงานของสถาบันราชภัฏ รวมทั้งงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนานโยบาย ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

#### นโยบาย

##### 1. ความหมายและความสำคัญของนโยบาย

ด้วยนโยบายเป็นเรื่องของการเลือกเอาแนวปฏิบัติงานที่ผู้รับผิดชอบได้ใคร่ครวญและไตร่ตรองอย่างรอบคอบแล้วว่าถูกต้องเหมาะสมตามจุดมุ่งหมายที่ตั้งใจจะนำมาปฏิบัติ ดังนั้นผู้ที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายไม่ว่าจะเป็นนักการเมืองหรือข้าราชการย่อมมีภูมิหลัง ค่านิยม จิตสำนึก และเจตนาที่ต่างกัน นอกจากนี้ยังมีวิธีการในการกำหนดนโยบายที่ต่างกันอย่างชัดเจน แต่ถึงอย่างไรก็ตามสิ่งที่น่าจะเหมือนกันก็คือ การหาทางกำหนดนโยบายให้ส่งผลดีที่สุดแก่ส่วนรวม ดังนั้นถ้ามีผู้ถามว่า “นโยบายคืออะไร” คำตอบที่สั้นที่สุดซึ่ง ชูบ กาญจนประกร (2522: 178) ให้ไว้ก็คือ แนวปฏิบัติ หรือ Guide to action แต่ความหมายของนโยบาย (Policy) นั้นได้มีนักวิชาการหลายท่านที่ได้ให้ความหมายไว้ซึ่งจะได้นำเสนอ ดังนี้

##### 1.1. สำหรับนักวิชาการต่างประเทศ ได้ให้ความหมายของคำว่านโยบายดังนี้

Wayne (1952:198) ได้เขียนหนังสือชื่อ Ethic for Policy Decision โดยได้กล่าวว่านโยบายคือโครงการในการปฏิบัติงานให้บรรลุถึงเป้าหมายอย่างมีคุณค่า

Pfiffner (1960:132) ได้เขียนเรื่อง Administrative Rationality ในหนังสือชื่อ Public Administration Review ก็กล่าวคล้ายกันว่านโยบายเป็นหลักเกณฑ์และแนวทางในการปฏิบัติงาน เพื่อให้การดำเนินงานมีเสถียรภาพ มีมาตรฐานหรือเอกรูปเดียวกัน และมีความต่อเนื่องกัน

Greenwood (1965:222) ได้กล่าวไว้ในหนังสือชื่อ Management and Organization Behavior : An Interdisciplinary Approach ว่านโยบายหมายถึง การตัดสินใจ ขั้นต้นอย่างกว้าง ๆ จากข้อมูลทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานให้เป็นไปโดยถูกต้อง และบรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้

Jacop (1966:3) เขียนไว้ในหนังสือชื่อ Policy and Bureaucracy ว่านโยบายคือ หลักการ แผนการ หรือแนวทางของการปฏิบัติงาน

Kahn (1969 :130) ได้กล่าวไว้ในหนังสือชื่อ Theory and Practice of Social Planning โดยเรียกนโยบายว่า แผนงานประจำซึ่งเป็นผลอันเกิดจากการต่อรอง (negotiation) การปฏิบัติตามข้อตกลงและการประนีประนอมในการกำหนดเป้าหมาย การตรวจสอบทางเลือก และการค้นหาวิธีเพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ และอาจถือได้ว่า นโยบายเป็นกฎระเบียบที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการตัดสินใจเมื่อประสบปัญหาในการปฏิบัติงาน

Terry (1977 : 189) กล่าวถึงนโยบายไว้ในหนังสือชื่อ Principles of Management ว่านโยบายคือการพูดหรือการเขียนถึงขอบเขตและแนวทางทั้งหมดเพื่อการปฏิบัติงาน

Glueck (1977:338) ได้เขียนไว้ในหนังสือชื่อ Management ว่านโยบายเป็นแนวทางกว้าง ๆ มิได้ชี้เฉพาะให้ปฏิบัติในลักษณะกฎเกณฑ์ ช่วยให้การตัดสินใจดำเนินภารกิจอยู่ในกรอบที่ถูกต้อง

## 1.2 สำหรับนักวิชาการของไทยหลายท่านที่ได้ให้ความหมายของนโยบายไว้ดังนี้

อมร รักษาสัตย์ (2522: 1) กล่าวว่า นโยบายจะหมายถึง อุดมคติหรือกลเม็ดที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ได้พิจารณาเห็นว่าเป็นทางที่จะนำไปสู่เป้าหมายของส่วนรวม ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งอย่างเหมาะสมที่สุด

อุทัย บุญประเสริฐ (2527 :1) ได้ให้ความหมายของนโยบายว่า นโยบายได้แก่ ข้อความหรือสิ่งที่ได้กำหนดไว้เพื่อใช้เป็นแนวทางการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้น ซึ่งผู้บริหารหรือผู้ปฏิบัติจะต้องนำไปใช้เป็นกรอบของแนวคิดในการพิจารณาตัดสินใจ จัดทำแผน จัดทำโครงการ และกำหนดวิธีดำเนินการ

ประชุม รอดประเสริฐ (2539:13) เห็นว่านโยบายเป็นข้อความหรือความเข้าใจร่วมกันอย่างกว้าง ๆ ที่ใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจเพื่อการปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ ของผู้บริหารและของหน่วยงาน

สมพร เพ็ญจันทร์ (2539:6) ให้ความหมายของนโยบายในมุมกว้างและสนับสนุนแนวคิดของ ประชุม รอดประเสริฐ ว่า นโยบายไม่ใช่การกระทำ นโยบายเป็นข้อความ โดยอาจเขียนอย่างชัดแจ้งหรือไม่ก็ได้ เพื่อชี้ให้เห็นถึงจุดมุ่งหมายและความมุ่งหวังของรัฐบาลในขณะนั้น

กิติพัฒน์ นนทบุรีมะดุลย์ (2540 : 91-92) ได้กล่าวถึงความหมายของนโยบายว่า นโยบายเต็มไปด้ว้เนื้อหาที่มีความสลับซับซ้อน และประกอบด้วยข้อมูลข่าวสารจำนวนมากมาย ข้อมูลและสารสนเทศที่เกี่ยวข้องกับนโยบายจำแนกได้เป็น 3 ระดับคือ (1) ข้อมูลเกี่ยวกับคุณค่า หรือค่านิยม เป็นเรื่องเกี่ยวกับความพึงพอใจ ความนิยม ความไม่เห็นด้วย การต่อต้านหรือการ เพิกเฉย (2) ข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริง เป็นข้อมูลเกี่ยวกับบุคคล กลุ่มบุคคล สถานการณ์ เหตุการณ์ หรือปรากฏการณ์ต่าง ๆ ซึ่งมีความสัมพันธ์กับค่านิยม (3) ข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำ เป็นข้อมูล เกี่ยวกับการยอมรับไปกระทำ ไปดำเนินการ ไปปฏิบัติของบุคคล หรือกลุ่มบุคคล หรือองค์การ หน่วยงาน สถาบันต่าง ๆ เพื่อที่จะให้บรรลุคุณค่าหรือค่านิยมที่พึงประสงค์

สำหรับพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2525 ได้กล่าวว่า นโยบายมา จากคำบาลีโดยการสมาสคำว่า “นย” กับคำว่า “อุบาย” ซึ่งจะหมายถึงหลักการและวิธีปฏิบัติซึ่ง ถือเป็นแนวดำเนินการ

ดังนั้นนโยบายจะเป็นข้อความที่เป็นแนวทางที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้เป็นกรอบแนวคิดในการ ตัดสินใจดำเนินงานตามภารกิจเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการนั่นเอง

ส่วนความสำคัญของนโยบายนั้น ประชุม รอดประเสริฐ (2539:16-18) ได้กล่าวไว้ใน หนังสือนโยบายและการวางแผน : หลักการและทฤษฎี ว่านโยบายจัดได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของ วิธีการจัดการ ซึ่งเป็นหนึ่งในสี่ของปัจจัยการบริหาร การบริหารจะไม่ประสบความสำเร็จหากขาดปัจจัย หนึ่งปัจจัยใด ฉะนั้นนโยบายจึงมีความสำคัญต่อการบริหารในประเด็นดังนี้ (1) นโยบายจะช่วยให้ ผู้บริหารทราบว่าทำอะไร ทำอย่างไรและใช้ปัจจัยชนิดใดบ้าง นโยบายจะช่วยให้ผู้บริหาร ปฏิบัติงานต่าง ๆ อย่างมีความมั่นใจ (2) นโยบายจะช่วยให้บุคลากรทุกระดับชั้นในองค์การหรือ หน่วยงานได้เข้าใจถึงภารกิจของหน่วยงานที่ตนสังกัด รวมทั้งวิธีการที่จะปฏิบัติภารกิจให้ประสบ ผลสำเร็จ อีกทั้งช่วยให้การประสานงานระหว่างหน่วยงานเป็นไปได้อย่างขึ้น (3) นโยบายก่อให้เกิด เป้าหมายในการปฏิบัติงานซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการบริหารงาน (4) นโยบายที่ดีจะช่วย สนับสนุนส่งเสริมการใช้อำนาจของผู้บริหารให้เป็นไปโดยถูกต้องมีเหตุผลและมีความยุติธรรม อัน จะนำมาซึ่งความเชื่อถือ ความจงรักภักดีและความมีน้ำใจในการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา (5) นโยบายจะช่วยให้เกิดพัฒนาการทางการบริหาร นอกจากนั้นนโยบายยังช่วยประหยัดเวลา ก่อให้เกิดการประสานงาน ช่วยให้องค์การเกิดความมั่นคง เป็นโครงสร้างที่จะนำไปสู่การตัดสินใจ ของผู้บริหารและจะเป็นไปโดยถูกต้อง ยุติธรรม มีความเที่ยงตรงมากยิ่งขึ้น ในขณะที่ Massie and Douglas (1981 : 232) ได้กล่าวถึงความสำคัญของนโยบายไว้ดังนี้ (1) นโยบายช่วยให้ ประหยัดเวลา กล่าวคือ นโยบายเป็นสิ่งที่คิดหรือคาดการณ์ไว้ล่วงหน้าก่อนแล้ว ดังนั้นผู้นำ

นโยบายไปปฏิบัติจึงไม่จำเป็นที่จะต้องคิดขึ้นใหม่ทั้งหมด เป็นแต่เพียงเอาข้อมูลที่มีอยู่ก่อนแล้ว เป็นปัจจัยเพื่อประกอบการตัดสินใจและปรับปรุงแก้ไขการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพขึ้น (2) นโยบายก่อให้เกิดการประสานงาน กล่าวคือ ในองค์การหนึ่ง ๆ ย่อมประกอบด้วยหน่วยงานย่อยหลายหน่วยงาน นโยบายเดียวกันจะช่วยให้แต่ละหน่วยงานย่อยสามารถคาดการณ์ ตัดสินใจและปฏิบัติด้วยความถูกต้องยิ่งขึ้น และนโยบายเดียวกันย่อมจะช่วยให้หน่วยงานเหล่านั้นทำงานประสานกันด้วยดี (3) นโยบายช่วยให้องค์การเกิดความมั่นคงและสามารถลดความเครียดของสมาชิกภายในองค์การได้ เพราะสมาชิกทุกคนเข้าใจถึงทิศทางและเป้าหมายในการปฏิบัติงาน (4) นโยบายที่ชัดเจนจะช่วยส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้บริหารแต่ละระดับ และแต่ละบุคคลกล้าที่จะตัดสินใจเพราะทุกคนทราบถึงพิธีและขอบเขตของความรับผิดชอบที่ตนเองสามารถตัดสินใจได้ (5) นโยบายทำหน้าที่เป็นโครงร่างที่นำไปสู่การตัดสินใจของผู้บริหารระดับต้น และจะเป็นตัวช่วยให้ผู้บริหารระดับสูง สามารถมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้กับผู้บริหารระดับต้นเหล่านั้นได้ตรงกับความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง (6) นโยบายที่ชัดเจนจะช่วยให้การตัดสินใจเป็นไปโดยถูกต้อง ยุติธรรมและเที่ยงตรงมากยิ่งขึ้น ความสำคัญของนโยบายที่กล่าวมาเมื่อมองในแง่ของนโยบายสาธารณะแล้ว ถวัลย์รัฐ วรเทพพุมพิพงษ์ (2540: 16-18) ได้กล่าวถึงความสำคัญของนโยบายสาธารณะไว้ในหนังสือการกำหนดและการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ : ทฤษฎีและการประยุกต์ใช้ พอสรุปได้ดังนี้ (1) ง่ายและสะดวกแก่ฝ่ายประจำในการปฏิบัติให้บรรลุผลตามนโยบาย (2) ประชาชนและกลุ่มอาชีพต่าง ๆ อาจใช้เป็นแนวทางในการปรับตัวให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล (3) ช่วยลดหรือแก้ปัญหาความล้มเหลวของรัฐบาลในอดีตเนื่องจากขาดนโยบายที่ชัดเจน

จะเห็นได้ว่านโยบายมีความสำคัญต่อการบริหารหลายประการ และอย่างน้อยก็ได้ชี้แนวทางในการปฏิบัติงานขององค์การให้บรรลุถึงเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ ช่วยให้บุคลากรทุกฝ่ายทราบแนวทางและภารกิจในการปฏิบัติงาน ช่วยให้เป้าหมายในการปฏิบัติงานมีความชัดเจน รวมทั้งจะทำให้เกิดการพัฒนากิจการทางบริหารอีกด้วย

## 2. องค์ประกอบของนโยบาย

Lasswell and Kaplan (1970:71) ได้เขียนหนังสือชื่อ Power and Society มีความเห็นว่าองค์ประกอบของนโยบายควรจะเน้นถึง (1) แผนงานที่ได้กำหนดขึ้น (2) เป็นโครงการที่ระบุกิจกรรมไว้อย่างชัดเจนและระบุไว้ล่วงหน้า (3) แผนงานหรือโครงการที่กำหนดขึ้นจะต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเป้าหมาย คุณค่า และกิจกรรมที่จะต้องปฏิบัติต่าง ๆ ในช่วงเวลาที่กำหนดไว้ และแนวคิดนี้สอดคล้องกับที่ จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ (2522:141) ได้กล่าวไว้ในเรื่องนโยบายกับการบริหารราชการว่า องค์ประกอบของนโยบายน่าจะมีอยู่ 3 ประการได้แก่ (1)

นโยบายควรประกอบด้วยโครงการหรือแผนงานต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้ล่วงหน้า เพื่อเป็นแนวทางกว้าง ๆ ในการปฏิบัติ (2) นโยบายต้องประกอบด้วยเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน (3) นโยบายต้องประกอบด้วยข้อความต่าง ๆ ที่ได้บ่งชี้หรือแสดงออกให้เห็นถึงประโยชน์ส่วนรวมเป็นสิ่งสำคัญ

สำหรับ Lineburry and Sharkansky (1971 : 190-191) กล่าวถึงองค์ประกอบของนโยบายไว้ในหนังสือชื่อ Urban Politics and Public Policy โดยมีประเด็นสำคัญพอสรุปได้คือ (1) นโยบายจะต้องมีวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างแน่นอน (2) นโยบายจะต้องประกอบไปด้วยลำดับขั้นของพฤติกรรมต่าง ๆ ที่มีแผนจะก่อให้เกิดการบรรลุถึงเป้าหมายที่กำหนดไว้ (3) นโยบายจะต้องประกอบไปด้วยการกระทำต่าง ๆ ที่สามารถเลือกนำมาปฏิบัติได้อย่างสอดคล้องกับเวลาและสถานที่ (4) นโยบายควรมีการประกาศให้ประชาชนได้ทราบล่วงหน้าและอย่างทั่วถึง (5) นโยบายจะต้องมีการปฏิบัติตามลำดับขั้นตอนต่าง ๆ ตามที่ได้ตัดสินใจเลือกไว้แล้ว ซึ่งองค์ประกอบของนโยบายที่กล่าวมานั้นสอดคล้องกับแนวคิดของ สมบัติ อารังธัญวงศ์ (2543 : 21-22) ซึ่งได้จำแนกลักษณะที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของนโยบายสาธารณะ ไว้ในหนังสือ นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ ว่า (1) เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ (2) เป็นการใช้อำนาจของรัฐในการจัดสรรกิจกรรมเพื่อตอบสนองค่านิยมของสังคม (3) ผู้ที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ได้แก่ ผู้นำทางการเมือง ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ พรรคการเมือง สถาบันราชการ ข้าราชการและประมุขของประเทศ (4) กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำต้องเป็นชุดของการกระทำที่มีการสานต่ออย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง (5) กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำต้องมีเป้าหมาย วัตถุประสงค์หรือจุดหมายเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนจำนวนมาก (6) เป็นกิจกรรมที่ต้องกระทำให้ปรากฏเป็นจริง มิใช่เป็นเพียงการแสดงเจตนารมณ์หรือความตั้งใจที่จะกระทำด้วยคำพูดเท่านั้น (7) กิจกรรมที่เลือกกระทำต้องมีผลลัพธ์ในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญของสังคม ทั้งปัญหาความขัดแย้งหรือความร่วมมือของประชาชน (8) เป็นการตัดสินใจที่จะกระทำเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนจำนวนมาก มิใช่การตัดสินใจเพื่อประโยชน์เฉพาะบุคคล และเป็นชุดของการตัดสินใจที่เป็นระบบ มิใช่การตัดสินใจแบบเอกเทศ (9) เป็นการเลือกทางเลือกที่จะกระทำ โดยพิจารณาจากผลการวิเคราะห์ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม (10) เป็นกิจกรรมที่เกิดจากการต่อรองหรือประนีประนอมระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง (11) เป็นกิจกรรมที่ครอบคลุมทั้งกิจกรรมภายในประเทศและระหว่างประเทศ (12) กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ อาจก่อให้เกิดผลทั้งทางบวกและทางลบต่อสังคม (13) เป็นกิจกรรมที่ชอบด้วยกฎหมาย



ด้วยเหตุนี้องค์ประกอบของนโยบายอย่างน้อยต้องมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน มีแนวทางการปฏิบัติอย่างเป็นขั้นตอน เป็นการตัดสินใจที่จะกระทำเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนจำนวนมาก มีใช้การตัดสินใจเพื่อประโยชน์เฉพาะบุคคล และเป็นชุดของการตัดสินใจที่เป็นระบบ และต้องมีการประกาศนโยบายให้ประชาชนทราบอย่างทั่วถึง

### 3. ลักษณะของนโยบาย

ลักษณะของนโยบายที่เหมาะสมนั้น กุลธน ธนาพงศธร (2520:70-79) ได้กล่าวไว้ในหนังสือชื่อหลักการกำหนดนโยบายของรัฐ ว่าน่าจะมีคุณสมบัติซึ่งจะสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้ (1) การกำหนดนโยบายต้องทำก่อนที่มีการดำเนินงาน (2) นโยบายควรมีประโยชน์ สำหรับประชาชนส่วนรวมให้มากที่สุดเป็นหลัก (3) นโยบายที่เหมาะสมควรครอบคลุมเรื่องหรืองานทั้งหมดที่ได้มีการรับผิดชอบในแต่ละระดับ (4) นโยบายที่เหมาะสมควรสร้างจุดร่วมของงานได้ (5) นโยบายที่ดีควรประกอบด้วยกลวิธีและวิธีการที่เหมาะสมตามมาด้วย จึงจะทำให้การดำเนินงานสามารถเกิดประโยชน์ได้มาก (6) นโยบายที่ดีต้องมีการจัดลำดับความสำคัญของเรื่องให้ชัดเจน (7) นโยบายที่ดีไม่ควรระบุข้อความที่กำกวมและต้องให้สามารถปฏิบัติได้ (8) เนื้อหาของนโยบายควรจะเป็นหลักในการประเมินผลความสำเร็จได้ทั้งในด้านคุณภาพและปริมาณ

สำหรับความเห็นของนักวิชาการทางด้านนโยบายท่านอื่น ๆ ซึ่งได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับลักษณะของนโยบายไว้ในแนวทางที่คล้าย ๆ กันดังนี้

Dye (1981 : 2) ซึ่งได้กล่าวไว้ในหนังสือชื่อ Understanding Public Policy โดยที่ได้พิจารณาลักษณะของนโยบายจากผลกระทบที่พึงจะเกิดขึ้นว่ามีดังนี้ (1) นโยบายที่มีลักษณะที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างขึ้นในสังคม (2) นโยบายที่มีลักษณะการจัดระเบียบสังคมไปในแนวทางที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งกับสังคมอื่น (3) นโยบายที่มีลักษณะเป็นการจัดสรรสินค้าและบริการต่าง ๆ ให้แก่สมาชิกของสังคม (4) นโยบายที่มีลักษณะเป็นการฝากหรือถอนเงินมาจากสังคมหรือประชาชนโดยทั่วไป

Dror (1968 : 12-16) ที่เขียนหนังสือเรื่อง Public Policymaking Re-examined ได้พิจารณาลักษณะของนโยบายตามกระบวนการของการกำหนดนโยบายไว้ว่า มีประเด็นสำคัญได้แก่ (1) การกำหนดนโยบายมีลักษณะเป็นกระบวนการที่ยูกยากสลับซับซ้อน (2) นโยบายเป็นกระบวนการที่มีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา (3) มีองค์ประกอบหรือปัจจัยต่าง ๆ มากมาย และองค์ประกอบเหล่านี้จะส่งผลกระทบต่อกรกำหนดนโยบายในแนวทางที่แตกต่างกัน (4) การกำหนดนโยบายมีลักษณะที่เป็นการตัดสินใจอย่างหนึ่ง (5) การกำหนดนโยบายก็คือการกำหนดแนวทางสำคัญ ๆ นั้นเอง (6) นโยบายที่กำหนดขึ้นจะทำให้เกิดมี

การกระทำต่าง ๆ ตามมา (7) การกระทำตามนโยบายมุ่งที่จะกระทำในอนาคต โดยมีจุดมุ่งหมาย เพื่อความสำเร็จตามนโยบาย และเป็นผลประโยชน์ของส่วนรวม (8) การดำเนินการต่าง ๆ ตามนโยบายจะต้องเลือกกระทำในแนวทางที่เป็นไปได้ที่ดีที่สุด

ส่วนแนวความคิดของ ชูบ กาญจนประกร (2522 : 498-500) ซึ่งได้เขียนบทความชื่อหลักการกำหนดนโยบายบริหารของเทศบาล ไว้ในวารสารรัฐประศาสนศาสตร์ โดยที่ได้พิจารณาลักษณะของนโยบายว่าควรจะเป็นอย่างไรได้ดังนี้ (1) มีลักษณะเป็นหลักเกณฑ์และแนวทางที่เกี่ยวกับการปฏิบัติ (2) มีลักษณะส่งเสริมเสถียรภาพ (3) มีลักษณะที่แน่นอน (Consistency) (4) นโยบายมีลักษณะที่เป็น Uniformity (5) นโยบายมีภาวะที่ต่อเนื่องกัน (Continuity)

ในขณะที่ เสถียร เหลืองอร่าม (2524 : 8-9) ได้เขียนหนังสือชื่อการวางนโยบายและกระบวนการวางแผน ได้กล่าวถึงลักษณะของนโยบายไว้ดังนี้ (1) นโยบายถือได้ว่าเป็นหลักการที่ได้ถูกกำหนดไว้ก่อนว่าจะกำหนดให้ผู้ปฏิบัติงานปฏิบัติงานอะไรบ้าง ที่ไหน อย่างไร ก่อนที่จะมีการตัดสินใจเลือกว่าจะใช้หลักการอย่างไร เพื่อแก้ไขปัญหาที่จะเกิดขึ้นและจะมีการปฏิบัติการตามหลักการนั้นอย่างไร (2) นโยบายย่อมถือได้ว่าเป็นหลักการเพื่อถือเป็นข้อปฏิบัติสำหรับนำไปสู่การตัดสินใจเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ปัญหาเหล่านั้นอาจจะยังไม่เกิดขึ้นเป็นแต่คาดว่าเมื่อเกิดขึ้นแล้วเราจะมีนโยบายหรือแนวทางการแก้ไขอย่างไรเกี่ยวกับปัญหานั้น ๆ หรือปัญหาเหล่านั้นได้เกิดขึ้นมาแล้วแต่ยังไม่มีผู้คาดคิดมาก่อนเลย หรือไม่เคยมีการวิเคราะห์วิจัยปัญหาที่เกิดขึ้นมาก่อนเลย ก็ต้องกลับไปพิจารณาว่าเราจะวางนโยบายเรื่องนั้นอย่างไรเพราะว่านโยบายจะมีส่วนกระทบกระเทือนต่อส่วนต่าง ๆ ของสังคม อาจมีเรื่องหรือปัญหาแทรกซ้อนมากมายก่ายกองก็ได้ (3) กระบวนการวางนโยบาย ควรต้องมีเงื่อนไขด้านเวลาด้วย เพราะปัญหาที่เกิดขึ้นไม่ใช่จะมีนโยบายขึ้นมาแล้ว ในเวลานั้นจะแก้ไขปัญหาได้ อาจจะต้องใช้ระยะเวลาอันยาวนาน และเมื่อเวลาได้ผ่านไปปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหานั้นอาจแปรรูปเปลี่ยนแปลงไปได้ตามความต้องการและสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้ (4) นโยบายบางอย่างจะต้องมีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกันอย่างมาก แต่ไม่ใช่ว่านโยบายทุกอย่างสัมพันธ์กันเสมอไป ผู้วางนโยบายจะต้องมองนโยบายและคำนึงถึงนโยบายด้วยว่าอะไรคือนโยบายหลักและอะไรคือนโยบายรอง แต่นโยบายรองจะต้องสนับสนุนนโยบายหลัก

นอกจากนี้ เสถียร เหลืองอร่าม (2524 : 5) ยังได้กล่าวถึงข้อพิจารณาถึงหลักการสำคัญของนโยบายที่ดีว่า (1) ควรตั้งอยู่บนรากฐานของหลักการดำเนินงานที่ดีและเข้าใจดีอยู่แล้ว (2) นโยบายรองจะต้องไม่ขัดแย้งกับนโยบายหลักอย่างเด็ดขาดในองค์การ (3) ควรจะมีลักษณะ

ประสานสัมพันธ์กันกับนโยบายอื่นขององค์การ (4) จะต้องกระตือรือร้น เข้าใจง่าย และควรกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษร (5) ควรมีลักษณะยืดหยุ่นได้ในตัว แต่มีหลักการที่แน่นอน (6) ควรตั้งอยู่บนฐานแห่งความจริง ในขณะที่ Terry (1977 : 191-193) ได้กล่าวว่ายโยบายที่ดีควรมีลักษณะดังนี้ (1) สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์การ และสามารถที่จะช่วยให้การดำเนินงานบรรลุถึงเป้าประสงค์ได้ (2) กำหนดขึ้นจากข้อมูลที่เป็นจริง มิใช่ข้อมูลที่เกิดจากความคิดเห็นส่วนตัว หรือข้อมูลที่เกิดขึ้นตามโอกาสอันไม่แน่นอน (3) ได้รับการกำหนดขึ้นก่อนที่จะมีการดำเนินงาน โดยการกำหนดกลวิธีและจัดสรรทรัพยากรให้เหมาะสมแก่การดำเนินงาน แต่ทั้งนี้จะต้องไม่แจ้งรายละเอียดของกลวิธีในการปฏิบัติ ควรเปิดกว้างให้ผู้ปฏิบัติพิจารณาตีความแล้วนำไปปฏิบัติตามความสามารถและให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ในขณะนั้นและเหมาะสมกับทรัพยากรที่มีอยู่ (4) ควรกำหนดขึ้นเพื่อสนองหรือส่งผลประโยชน์ให้กับบุคคลโดยส่วนรวม และจะต้องมีการพิจารณาว่านโยบายใดควรทำก่อนควรทำหลัง โดยการจัดลำดับความสำคัญและความจำเป็น (5) จะต้องเป็นถ้อยคำหรือข้อความที่กระตือรือร้น ใช้ภาษาที่เข้าใจง่ายและแถลงไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ที่สมาชิกทุกคนและทุกระดับชั้นภายในหน่วยงานสามารถเข้าใจได้อย่างชัดเจน (6) จะต้องมีความชัดเจนและระยะเวลาในการใช้ จะต้องอยู่ภายในขอบเขตของวัตถุประสงค์และมีความยืดหยุ่น สามารถที่จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้ทันต่อเหตุการณ์ใหม่ ๆ เสมอ (7) จะต้องเป็นจุดรวมหรือประสานสัมพันธ์ของหน่วยงานต่าง ๆ ภายในองค์การ กล่าวคือ หน่วยงานต่าง ๆ สามารถใช้นโยบายเป็นหลักการในการปฏิบัติภารกิจของตนและสามารถประสานสัมพันธ์กับหน่วยอื่นที่มีภารกิจแตกต่างกันออกไปได้เสมอ (8) จะต้องกำหนดขึ้นโดยให้คลุมไปถึงสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในอนาคตด้วย แต่ทั้งนี้จะต้องได้ข้อมูลที่มีการวิเคราะห์โดยละเอียดรอบคอบแล้ว (9) จะต้องสอดคล้องกับปัจจัยภายนอกขององค์การ กล่าวคือ จะต้องสอดคล้องกับระเบียบกฎหมาย และข้อบังคับต่าง ๆ ของสังคมโดยส่วนรวม นอกจากนี้จะต้องสอดคล้องกับความสนใจหรือความคิดเห็นของสาธารณชนด้วย

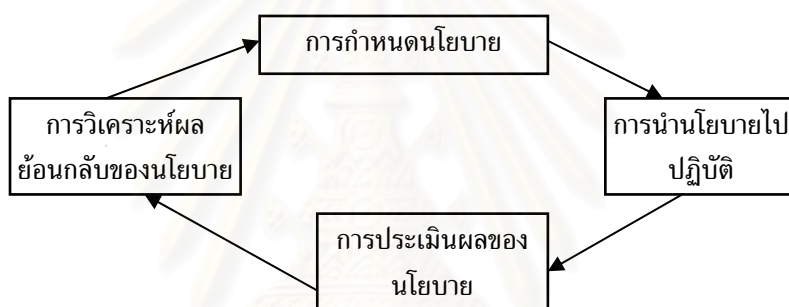
ดังนั้นนโยบายควรมีลักษณะเป็นหลักเกณฑ์และแนวทางที่เกี่ยวกับการปฏิบัติ เป็นกระบวนการที่มีการปรับเปลี่ยนอยู่ตลอดเวลา และนโยบายที่ดีควรมีประโยชน์ต่อส่วนรวมให้มากที่สุดเป็นหลัก จะต้องกระตือรือร้น เข้าใจง่าย และควรกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ควรมีลักษณะยืดหยุ่นได้ในตัว กำหนดขึ้นจากข้อมูลที่เป็นจริง มิใช่ข้อมูลที่เกิดจากความคิดเห็นส่วนตัว หรือข้อมูลที่เกิดขึ้นตามโอกาสอันไม่แน่นอน มีการจัดลำดับความสำคัญของเรื่องชัดเจน และต้องให้สามารถปฏิบัติได้

## วงจรมติ

เนื่องจากมีคำต่าง ๆ ที่มีความหมายเกี่ยวข้องอย่างมากกับการพัฒนานโยบายจึงได้นำมา กล่าวถึงและทำความเข้าใจ ได้แก่ วงจรมติ กระบวนการนโยบาย และการกำหนดนโยบาย

คำว่า วงจรมติ หมายถึงขั้นตอนของกระบวนการนโยบายที่ดำเนินการต่อเนื่องตั้งแต่ ขั้นตอนแรกจนถึงขั้นตอนสุดท้าย จากนั้นก็เริ่มต้นขั้นตอนแรกใหม่อีกเป็นเช่นนี้เรื่อยไป เราเรียกว่า วงจรมติ หรืออาจมีนักวิชาการบางท่านเรียกว่า วงจรชีวิตของนโยบาย แต่ในที่นี้จะเรียกว่า วงจรมติ กุลธ ธานีพงศธร ได้เขียนหนังสือชื่อ หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ ในปี พ.ศ.2520 และเสนอวงจรมติไว้ดังแผนภูมิที่ 3 ดังนี้

แผนภูมิที่ 3 วงจรมติของกุลธ ธานีพงศธร



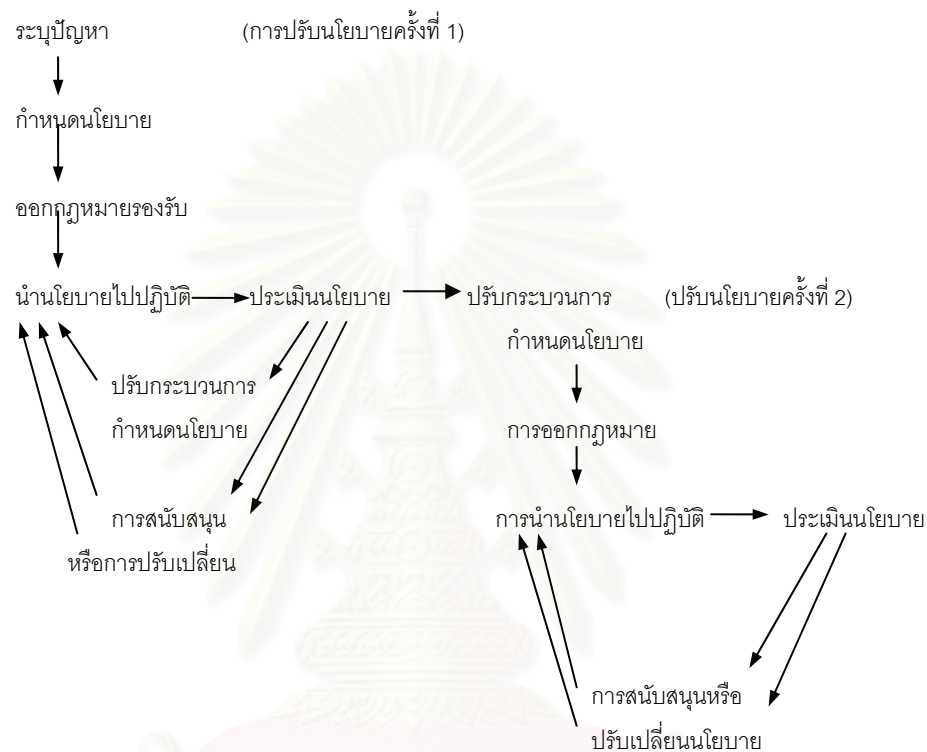
ที่มา : หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ โดย กุลธ ธานีพงศธร (2520)

จากแผนภูมิที่ 3 จะเห็นได้ว่าวงจรมติมีองค์ประกอบที่หมุนวนกันไปด้วยดังนี้

1. การกำหนดนโยบาย (Policy formulation) เป็นการพิจารณาสภาพปัญหาและความ ต้องการ กำหนดเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ของนโยบาย วิเคราะห์ทางเลือก ตัดสินใจเลือก ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดภายใต้เงื่อนไขและข้อจำกัด
2. การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy implementation) เป็นการผลักดันให้การทำงานของกลไกที่สำคัญทั้งหมดสามารถบรรลุผลตามนโยบายที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้
3. การประเมินผลของนโยบาย (Policy evaluation) เป็นการศึกษารับรู้ผลตามเป้าหมายของวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ได้กำหนดไว้
4. การวิเคราะห์ผลย้อนกลับของนโยบาย (Policy feedback analysis) เป็นการศึกษา การสนองตอบของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบาย

ต่อมา Jones (1977 : 214-216) เขียนหนังสือชื่อ An Introduction to the Study of Public Policy และได้กล่าวถึงวงจรรณโยบายไว้โดยเน้นถึงวงจรรณนโยบายว่าจะเกิดมากในช่วงของการนำนโยบายไปปฏิบัติและการประเมินผล ดังแสดงในแผนภูมิที่ 4 ของการปรับนโยบายดังนี้

แผนภูมิที่ 4 การปรับนโยบายในกระบวนการนโยบายของวงจรรณนโยบายของ Jones (1977)



ที่มา : ผู้วิจัยปรับปรุงมาจากวงจรรณนโยบายของ Jones (1977).

จากแนวคิดของ Jones (1977) จะเห็นได้ว่าวงจรรณนโยบายจะเริ่มจากการระบุปัญหา จนกระทั่งการประเมินนโยบาย แล้วมีการปรับกระบวนการนำไปสู่การปฏิบัติแล้วย้อนไปสู่การออกกฎหมายหรือการทำให้มีผลบังคับใช้ และการกำหนดนโยบาย สิ่งที่ Jones (1977) เรียกว่าวงจรรณนโยบายนั้น จริง ๆ แล้วเป็นการป้อนข้อมูลย้อนกลับมาสู่ขั้นตอนแรกๆของกระบวนการนโยบายมากกว่า แต่ถึงอย่างไรก็ทำให้เราสามารถเห็นแนวคิดในการที่จะดำเนินการให้เป็นวงจรรณนโยบายได้

Gow (1991:16) ได้เสนอแนวทางของวงจรรณนโยบายไว้ว่า วงจรรณนโยบายจะมี 7 ขั้นตอน และหมุนวนกันไปดังนี้

1. ขั้นการระบุปัญหาหรือข้อเสนอ (problem/proposal identification) เป็นขั้นตอนแรกของวงจรรณนโยบาย เป็นขั้นก่อนมีนโยบายโดยจะมีกิจกรรมสำคัญคือ การรับรู้ปัญหา การนิยามปัญหาและการตั้งประเด็นปัญหา

2. **ขั้นสั่งสมข้อมูล/การนำเสนอนโยบายโดยผู้แทน (aggregation & representation)** จะมีกิจกรรมสำคัญได้แก่ การสั่งสมข้อมูล การจัดระเบียบข้อมูลและการนำเสนอข้อมูลโดยผู้แทน
3. **ขั้นการกำหนดข้อเสนอ (proposal formulation)** จะเป็นการตรวจสอบข้อเสนอแนะต่าง ๆ ที่จะนำไปสู่การกำหนดนโยบาย กิจกรรมในขั้นนี้ครอบคลุม 4 เรื่อง ได้แก่ การวิจัย การทบทวน การพิจารณากำหนดโครงการและการเลือกสรรแนวนโยบาย
4. **ขั้นการรับรองและอนุมัตินโยบาย (adoption and legitimation)** ซึ่งจะอยู่ในรูปของแนวนโยบายจากขั้นตอนที่ 3 ตลอดจนการให้การอนุมัติเห็นชอบโดยผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติ ในกรณีที่นโยบายเป็นลายลักษณ์อักษร และมีเนื้อหาที่ต้องผ่านการอนุมัติอย่างเป็นทางการจากองค์การนิติบัญญัติ กิจกรรมสำคัญในขั้นนี้คือ การให้ความเห็นชอบในแนวนโยบาย การบ่งชี้ถึงผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น การสื่อสาร การอนุมัติเห็นชอบและการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ
5. **ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ (implementation)** มักเกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบในองค์การ การแปลหรือปรับความหมายของนโยบายเพื่อสื่อสาร และการนำนโยบายไปปฏิบัติ
6. **ขั้นการประเมินผลโครงการ (program evaluation)** จริง ๆ แล้วมักจะครอบคลุมการประเมินนโยบายทั้งหมด โดยที่จะต้องพิจารณาในประเด็นดังนี้ (1) การกำหนดเนื้อหาหรือสิ่งที่ต้องการประเมินให้ชัดเจน (2) การสร้างเครื่องมือชี้วัด โดยมีการกำหนดเกณฑ์และตัวชี้วัดขึ้นมา (3) ดำเนินการวิเคราะห์โครงการ และ(4) การสรุปและให้ข้อเสนอแนะ
7. **ขั้นยุตินโยบายและการต่อเนื่องของนโยบาย (policy succession and program termination)** เป็นขั้นตอนสุดท้ายก่อนที่จะไปเริ่มในขั้นตอนที่หนึ่งใหม่ โดยควรที่จะพิจารณาการประเมินโครงการตามข้อ 6 ว่าสัมฤทธิ์ผลหรือไม่ อย่างไร และกิจกรรมในขั้นนี้น่าจะมีดังนี้ (1)การแก้ไขปัญหา หรือเปลี่ยนแปลงปัญหา (2) การยุตินโยบายเมื่อปัญหาได้รับการแก้ไข (3) การสร้างนโยบายหรือแผนงานต่อเนื่องต่อไป

Buchholz (1992 : 511) ได้เขียนหนังสือชื่อ Business Environment and Public Policy และได้กล่าวถึงวงจรนโยบายไว้แต่เรียกว่า **ช่วงวงจรชีวิตของนโยบาย** โดยได้กล่าวถึงขั้นตอนในช่วงวงจรชีวิตของนโยบายว่ามีขั้นตอนใหญ่ ๆ ดังนี้

1. **ขั้นตอนการก่อตัวของนโยบาย (Policy formation)** ซึ่งอาจจะมาจากการผลักดันหรือนำเสนอประเด็นปัญหาโดยบุคคลและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสภาพปัญหาและความต้องการ รวมทั้งสภาพการณ์ต่าง ๆ อันเป็นปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดนโยบาย
2. **ขั้นการกำหนดนโยบาย (Policy formulation)** ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับการยกร่างข้อเสนอหรือทางเลือกเชิงนโยบายต่าง ๆ เพื่อทำการพิจารณาตัดสินใจและอนุมัติเห็นชอบในขั้นสุดท้าย ผู้

กำหนดนโยบายที่มีหน้าที่อย่างเป็นทางการ ซึ่งจะพบอยู่เสมอว่าในช่วงของการกำหนดนโยบายนี้ บุคคลภายนอกมักจะไม่ได้รับทราบรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธิตัดสินใจมากนัก ต่อมาภายหลังเมื่อได้มีการประกาศใช้นโยบาย บุคคลทั่วไปจึงจะได้รับทราบและสามารถวิเคราะห์รายละเอียดในเนื้อหาสาระว่าใครได้อะไร เมื่อใดและอย่างไร

3. ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy implementation) เป็นการแปลงตัวนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ และให้ได้รับผลผลิตออกมาตรงตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ต้องการอย่างมีประสิทธิภาพ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะขึ้นอยู่กับปัจจัยหลาย ๆ ประการ อาทิ ความสามารถของหน่วยงานที่รับผิดชอบ การได้รับการสนับสนุนในด้านต่าง ๆ เป็นต้น

4. ขั้นการประเมินผลนโยบาย (Policy evaluation) เป็นการพิจารณาถึงผลลัพธ์ที่เกิดจากการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าบรรลุผลตรงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ อย่างไร และยังคงครอบคลุมถึงการตรวจสอบผลกระทบ (impact) ทั้งในเชิงบวกและเชิงลบที่เกิดขึ้นจริง รวมทั้งความคุ้มค่าด้านต่าง ๆ ของตัวนโยบาย

5. ขั้นการรักษา/คงสภาพความสำเร็จและการสิ้นสุดนโยบาย (Policy maintenance, succession and termination) เพื่อทำการคงสภาพหรือเปลี่ยนแปลงและยกเลิกสิ้นสุดตัวนโยบาย โดยการพิจารณาดังกล่าวมักจะมีข้อเท็จจริงจากการประเมินผลนโยบายในกรณีที่มีการยกเลิกสิ้นสุดนโยบาย มิได้หมายความว่า วงจรชีวิตของนโยบายได้จบลง ส่วนในกรณีที่มีการทดแทนนโยบายหมายความว่าวงจรชีวิตของนโยบายกำลังจะเริ่มต้นขึ้นใหม่ อย่างไรก็ตามที่ดีตัวนโยบายโดยส่วนใหญ่จะมีการต่อเนื่องหรือแก้ไขเพิ่มเติมจากเดิมเพียงเล็กน้อย

และ Haddad (1994) เขียนหนังสือชื่อ The Dynamics of Education Policymaking : Case studies of Burkina Faso, Jordan, and Thailand ได้เสนอวงจรนโยบาย (Policy cycles) ว่าประกอบไปด้วย 6 ขั้นตอนดังนี้ (1) การวิเคราะห์ปัญหา (Problem analysis) (2) การกำหนดนโยบาย (Policy formulation) (3) การตัดสินใจนโยบาย (Policy adoption) (4) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy implementation) (5) การประเมินผลนโยบาย (Policy evaluation) (6) การปรับเปลี่ยนหรือยุตินโยบาย (Adjustment)

นอกจากนี้ Haddad (1994) ยังได้เสนอกระบวนการของวงจรนโยบายในแนวปฏิบัติว่าจะแบ่งออกได้เป็น 8 กระบวนการย่อย ๆ ได้แก่ การวิเคราะห์สถานการณ์ การก่อให้เกิดทางเลือกของนโยบาย การประเมินผลทางเลือกของนโยบาย การตัดสินใจนโยบาย การวางแผนเพื่อนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ การนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลกระทบของนโยบาย และสิ่งที่เกิดขึ้นตามมาอย่างต่อเนื่องในขั้นตอนของวงจรนโยบาย

จากแนวคิดต่าง ๆ ที่กล่าวมาของ **วงจรมติ** เราจะเห็นได้ว่าตั้งแต่ปี ค.ศ.1977 จนถึงปี ค.ศ.1994 เป็นเวลาประมาณ 17 ปี แนวคิดของวงจรมติจะครอบคลุมกระบวนการนโยบาย (Policy process) ที่ประกอบไปด้วยการระบุปัญหา การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติและการประเมินนโยบาย เพื่อหวังว่าจะได้ผลผลิตที่ออกมาเป็นนโยบายที่ดี ที่เหมาะสม เป็นวงจรต่อเนื่องต่อไป

### กระบวนการนโยบาย

เนื่องจากนโยบายเป็นกระบวนการที่ใช้ในการตัดสินใจกำหนดแนวทางในการปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ ดังนั้นในเรื่องกระบวนการนโยบาย (Policy process) นี้จะเป็นการแสดงขั้นตอนของกระบวนการ แต่โดยที่กระบวนการนโยบายได้มีนักวิชาการหลายท่านที่ได้นำเสนอสาระสำคัญที่หลากหลายออกไป แต่ก็มีประเด็นที่ใกล้เคียงกัน ดังได้นำเสนอแนวคิดในเรื่องนี้เพียงบางท่านดังต่อไปนี้

1. Lasswell and Kaplan (1970 : 71) ได้เขียนไว้ในหนังสือชื่อ Power and Society ว่ากระบวนการนโยบายหมายถึงการกำหนดนโยบาย การประกาศใช้ การนำไปปฏิบัติ เพื่อตอบสนองความต้องการและจะต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์อันเกิดจากความร่วมมือในอนาคต
2. Sharkansky (1970 : 3) กล่าวถึงกระบวนการนโยบายไว้ในหนังสือชื่อ Policy Analysis in Political Science ว่าประกอบไปด้วย (1) การกำหนดนโยบาย (2) การอนุมัตินโยบาย (3) การนำนโยบายไปปฏิบัติ
3. Anderson (1975:26) ได้เขียนไว้ในหนังสือชื่อ Public Policy-Making โดยได้กล่าวถึงขั้นตอนของนโยบายว่ามี 5 ขั้นตอนคือ (1) การก่อตัวของปัญหา (2) การกำหนดนโยบาย (3) การปรับและยอมรับต่อนโยบาย (4) การนำนโยบายไปปฏิบัติ และ (5)การประเมินผลนโยบาย
4. Jones (1977:11-14) ได้กล่าวไว้ในหนังสือชื่อ An Introduction to the Study of Public Policy และได้แยกขั้นตอนของกระบวนการนโยบายให้ย่อยออกไปอีกเป็น 10 ขั้นตอนคือ (1) การทำความเข้าใจกับปัญหา (2) การนิยามปัญหา (3) การรวบรวมและจัดโครงสร้างของปัญหา (4) การนำเสนอตัวแทนของทางเลือก (5) การกำหนดนโยบาย (6) การออกเป็นกฎหมาย (7) การปฏิบัติตามนโยบาย (8) การพิจารณาถึงผลที่เกิดขึ้นของนโยบาย (9) การประเมินผลนโยบาย (10) การปรับแก้นโยบาย



5. Dye (1981:72) ได้เขียนไว้ในหนังสือชื่อ Understanding Public Policy โดยมีความเห็นว่ากระบวนการนโยบายเป็นขั้นตอนของกิจกรรมทางการเมืองประกอบไปด้วย 5 ขั้นตอน ได้แก่ (1) ขั้นระบุปัญหา (Identifying problems) (2) ขั้นจัดทำข้อเสนอแนะนโยบาย (3) ขั้นประกาศเป็นนโยบาย (4) ขั้นดำเนินการตามนโยบาย (5) ขั้นประเมินผล

นอกจากนี้ก็มีนักวิชาการอีกหลายท่านที่ได้กล่าวถึงขั้นตอนของนโยบายไว้ ซึ่งจะมีขั้นตอนที่แตกต่างกันบ้าง แต่ส่วนใหญ่ก็มีความคิดเห็นใกล้เคียงกัน อาทิ Baker et al.(1975:24-29) , Nakamura and Smallwood (1980: 27) , Nagel (1980:7) เป็นต้น ที่เห็นว่าขั้นตอนของกระบวนการนโยบายโดยส่วนใหญ่จะมี 3 ขั้นตอน ได้แก่ (1) การกำหนดนโยบาย (Policy formulation) (2) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy implementation) (3) การประเมินผลนโยบาย (Policy evaluation) ซึ่งก็สอดคล้องกับข้อสรุปที่ ศุภชัย ยาวะประภาส (2540 : 34-35) ได้กล่าวไว้ในหนังสือชื่อ นโยบายสาธารณะว่า ขั้นตอนนโยบายสามารถแบ่งออกได้ 3 ขั้นตอน ได้แก่ (1) การกำหนดนโยบาย (2) การนำนโยบายไปปฏิบัติ และ (3) การประเมินผลนโยบาย

จากกระบวนการนโยบายที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า ขั้นตอนของกระบวนการนโยบายมีขั้นตอนใหญ่ ๆ 3 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นแรกเป็นการกำหนดนโยบาย ขั้นที่สองเป็นการนำนโยบายไปปฏิบัติ และขั้นที่สามเป็นการประเมินผลนโยบาย กระบวนการนโยบาย (Policy process) จะครอบคลุมในเรื่องการกำหนดนโยบาย (Policy formulation) ไว้ด้วย และกระบวนการนโยบายจะมีขั้นตอนคล้ายกันกับวงจรนโยบายมาก เพียงแต่ยังขาดขั้นตอนการยุตินโยบายและ/หรือการต่อเนื่องของนโยบายที่จะทำให้นำไปสู่ขั้นตอนแรกคือขั้นการระบุปัญหาหรือการก่อตัวของนโยบายต่อไป แต่กระบวนการนโยบายนั้นควรนำผลจากการประเมินนโยบายไปตรวจสอบในแต่ละขั้นตอนเพื่อให้ทราบว่าปัญหาที่ต้องการแก้เป็นเช่นไร และควรจะทำเนิการอย่างไรต่อไป

### การกำหนดนโยบาย

การกำหนดนโยบายเป็นกระบวนการที่ทำให้เกิดนโยบายขึ้น นโยบายเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการบริหาร (สุรางคนา มัถยานนท์, 2538 : 46) นโยบายอาจกำหนดได้เป็น 2 ลักษณะกล่าวคือ แบบที่กำหนดในลักษณะที่เป็นแนวทางกว้าง ๆ (Blessing) และแบบที่กำหนดเป็นลักษณะเฉพาะกรณีหรือเฉพาะเรื่อง (Indicative) (อุทัย บุญประเสริฐ, 2527: 15-17) แต่อย่างไรก็ตามเพื่อให้ง่ายในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายจะได้นำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการ หรือขั้นตอนในการกำหนดนโยบายของนักวิชาการหลาย ๆ ท่านดังต่อไปนี้

1. Lasswell (1977 : 27-30) ได้เสนอแนวทางการจัดทำนโยบายไว้ในหนังสือ A pre-

view of policy sciences ว่าประกอบด้วย (1) การรวบรวม การประมวลผล และการเผยแพร่ ข้อมูลและสารสนเทศ (2) การริเริ่มนโยบายหรือการสนับสนุนให้มีการกำหนดนโยบาย (3) การดำเนินการกำหนดหรือวางนโยบาย (4) กำหนดสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับนโยบาย (5) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (6) การยุติหรือการปรับปรุงนโยบาย และ (7) การประเมินผลนโยบาย

2. Lindblom (1968 : 4) ได้เขียนหนังสือชื่อ The Policy-Making Process โดยได้จำแนกขั้นตอนต่าง ๆ ของการกำหนดนโยบายออกเป็น 4 ขั้นตอนได้แก่ (1) ขั้นการประเมินผลเบื้องต้นหรือค้นหาถึงปัญหาที่เกิดขึ้น (Appraisal) เป็นการค้นหาสาเหตุของปัญหาว่าเกิดขึ้นจากอะไร จะมีวิธีการหรือมาตรการแก้ปัญหานั้น ๆ ได้อย่างไรบ้าง แล้วจึงกำหนดวัตถุประสงค์ในการแก้ปัญหานั้น ๆ ในขั้นต่อไป (2) ขั้นการบ่งชี้ (Identification) เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของนโยบาย ทั้งนี้เพราะว่าหากไม่ได้ตั้งเป้าหมายไว้อย่างชัดเจนแล้ว เมื่อได้ลงมือปฏิบัติไปแล้ว อาจจะไม่บรรลุถึงเป้าหมายหรือไม่ทราบว่าจะอะไรคือเป้าหมายที่ต้องการ (3) ขั้นการประมวลรวบรวม (Convassing) นโยบายต่าง ๆ ที่คาดว่าจะบรรลุถึงเป้าหมายได้ เป็นการเลือกวางหรือกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับเป้าหมายนั้น และเป้าหมายของการแก้ปัญหายังหนึ่งอาจจะมีนโยบายและทางเลือกปฏิบัติได้หลายประการ แต่สิ่งสำคัญคือว่าในการวางหรือกำหนดนโยบายทางเลือกต่าง ๆ นั้น ทุกทางเลือกของนโยบายจะต้องให้สอดคล้องกับเป้าหมายการวางแผนและกระบวนการตัดสินใจ ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่าการก่อรูปนโยบายนั้นจะต้องอาศัยกรรมวิธีในการกำหนดเป้าหมายของนโยบายเสียก่อน (4) ขั้นการเลือกหรือตัดสินใจเลือกนโยบายใด ๆ ทั้งนี้เพราะว่าผู้กำหนดนโยบายจะต้องเลือกนโยบายที่ดีที่สุด เหมาะสมที่สุดเพียงประการเดียวจากบรรดาทางเลือกนโยบายต่าง ๆ ที่มีอยู่อย่างถูกต้อง

3. Davis (1977 : 190-199) ได้นำเอากระบวนการนโยบายเชิงธุรกิจมาเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายโดยเขียนไว้ในหนังสือชื่อ The Fundamentals of Top Management โดยแบ่งขั้นตอนดังกล่าวออกเป็น 6 ขั้นตอนได้แก่ (1) ขั้นการก่อรูปนโยบาย เป็นขั้นการเลือกหลักการและกฎข้อบังคับต่าง ๆ ในการดำเนินการ ดังนั้นผู้ที่กำหนดนโยบายควรจะต้องพิจารณาถึงเรื่องการวิเคราะห์วัตถุประสงค์ วิเคราะห์หน้าที่ที่จำเป็น รวมทั้งปัจจัยทางกายภาพและบุคลากรด้วย (2) ขั้นการประกาศใช้นโยบาย (3) ขั้นการศึกษาถึงส่วนประกอบหรือรายละเอียดต่าง ๆ ของนโยบายให้เข้าใจอย่างถ่องแท้เพื่อที่จะสามารถปฏิบัติงานต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้อง (4) ขั้นการยอมรับหลักการของนโยบายและนำเอานโยบายไปปฏิบัติ (5) ขั้นการตีความนโยบาย เพื่อทำให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องร่วมกัน อีกทั้งจะเป็นการขจัดข้อสงสัยต่าง ๆ ของนโยบาย (6) ขั้นการควบคุมนโยบายให้ได้รับการปฏิบัติอย่างถูกต้อง

4. Boyer (1971 : 120) ได้จำแนกกระบวนการกำหนดนโยบายออกเป็น 5 ขั้นตอน ได้แก่ (1) ขั้นเสนอความคิดริเริ่ม (Initiating) โดยทั่วไปผู้ที่มักจะเป็นฝ่ายริเริ่มเสนอนโยบายจะ ได้แก่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งใน 3 กลุ่มคือรัฐสภา (คณะรัฐมนตรีและข้าราชการประจำในตำแหน่งต่าง ๆ) และกลุ่มผลประโยชน์ (2) ขั้นการร่างนโยบายขั้นต้น (Preliminary drafting) (3) ขั้นการเข้ามามีส่วนร่วมของสาธารณชน (Public participation) ซึ่งอาจทำได้โดยการขอประชามติ การจัดประชุมตัวแทนของกลุ่มประชาชนต่าง ๆ เพื่อขอความเห็นชอบและคำแนะนำ (4) ขั้นการร่างนโยบายขั้นสุดท้าย (Final drafting) ซึ่งเมื่อบุคคลหรือองค์การที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายได้ตัดสินใจเรียบร้อยแล้ว ก็ถือว่ากระบวนการกำหนดนโยบายเกือบจะสิ้นสุด เหลือเพียงการประกาศใช้นโยบาย (5) ขั้นประเมินทบทวน (Reviewing)

5. Dror (1968 : 20-77) ได้กำหนดตัวแบบ ที่เรียกว่าตัวแบบที่ดีที่สุดที่เหมาะสม (Optimal model) โดย Yehezkel Dror ได้เขียนหนังสือชื่อ Public Policymaking Re-examined โดยกล่าวอย่างเชื่อมั่นว่าวิธีการกำหนดนโยบายจะได้ผลดีหากใช้ตัวแบบดังกล่าว และได้จำแนกขั้นตอนการกำหนดนโยบายออกเป็น 3 ขั้นตอน ได้แก่ (1) ขั้นการกำหนดนโยบายต้นแบบ (Metapolicy-making stage) การกำหนดนโยบายต้นแบบก็คือการตัดสินใจกำหนดนโยบายว่าจะให้มีการกำหนดนโยบายอะไรบ้าง และโดยวิธีการอย่างไร ดังนั้นขั้นตอนนี้จึงเป็นการวางรูปแบบและวัตถุประสงค์ว่าจะกำหนดนโยบายเพื่อแก้ปัญหาอะไรและจะแก้ได้อย่างไรนั่นเอง ในขั้นตอนนี้จะมีกิจกรรมหลัก 3 ประการคือ ประการแรกคือศึกษา บ่งชี้ และรวบรวมปัญหา ค่านิยม และทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ประการที่สองร่างระบบการกำหนดนโยบาย ประการที่สามคือ กำหนดกลวิธีหลักในการกำหนดนโยบาย (2) ขั้นการวางหรือกำหนดนโยบาย (Policy-making stage) อาจมีการดำเนินงานดังนี้ ขั้นแยกรายละเอียดของปัญหา ขั้นการจัดตั้งและจัดลำดับเป้าหมายปฏิบัติการต่าง ๆ ขั้นจัดตั้งและจัดลำดับค่านิยมที่สำคัญ ขั้นการจัดเตรียมหนทางเลือก ขั้นเตรียมการคาดคะเนผลที่จะเกิดขึ้นจากทางเลือกต่าง ๆ ขั้นเปรียบเทียบผลได้ของแต่ละทางเลือก และขั้นการประเมินผลโดยพิจารณาจากต้นทุนที่ต้องจ่าย (3) ขั้นภายหลังการกำหนดนโยบายแล้ว (Postpolicy-making stage) ซึ่งอาจมีขั้นตอนย่อย ๆ กล่าวคือ ขั้นแรกกระตุ้นให้มีการปฏิบัติตามนโยบาย ขั้นที่สองเป็นการบริหารนโยบาย ขั้นที่สามเป็นการประเมินผลการกำหนดนโยบายและการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ

6. Anderson (1975 : 26-27) ได้เสนอองค์ประกอบและขั้นตอนในการกำหนดนโยบายไว้ว่ามี 3 ขั้นตอน ได้แก่ (1) การระบุปัญหา (problem identification) (2) การกำหนดทางเลือกของนโยบาย (3) การตัดสินใจนโยบาย (Policy adoption)

7. Dunn (1981 : 44-50) ได้เน้นถึงความสำคัญและความสัมพันธ์ของข้อมูลนโยบาย (policy-relevant information) ในกระบวนการนโยบาย โดยเฉพาะในด้านการกำหนดนโยบาย Dunn (1981) ได้กล่าวถึงขั้นตอนในการกำหนดนโยบายไว้ 5 ขั้นตอนคือ (1) การกำหนดโครงสร้างของปัญหา โดยการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับปัญหาและแนวทางแก้ไขเพื่อให้การจำแนกและระบุปัญหาได้ชัดเจน (2) การตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับสาเหตุและผลของนโยบายที่ผ่านมา (3) การทำนายสภาพแวดล้อมและผลลัพธ์ของชุดการปฏิบัติที่จะเกิดขึ้นในอนาคต สำหรับทางเลือกจะก่อให้เกิดผลดีผลเสียอย่างไรต้องใช้ความรู้จากสาขาวิชาการต่าง ๆ มากมายเพื่อประกอบการตัดสินใจ (4) การกำหนดทางเลือกนโยบายเพื่อนำไปปฏิบัติที่ขึ้นอยู่กับคุณสมบัติของทางเลือกและสถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมที่ปรากฏอยู่ โดยพิจารณาถึงทางเลือกที่จะนำไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุดที่มีความสอดคล้องกับสถานการณ์ทางการเมืองสภาพแวดล้อมและค่านิยมของผู้ตัดสินใจ (5) การจัดทำเป็นนโยบาย

8. กุลธน ธนาพงศธร (2522 :247-249) ได้เขียนเรื่องนโยบายศาสตร์ : สาขาวิชาที่ถูกลืม ในหนังสือชื่อนโยบายของรัฐ : อะไร ทำไมและอย่างไร โดยได้เสนอกระบวนการกำหนดนโยบายว่ามี 7 ขั้นตอนดังนี้ (1) ขั้นการพิจารณาถึงปัญหาต่าง ๆ ที่ต้องการแก้ไข (2) ขั้นเสนอความคิดริเริ่ม (3) ขั้นการค้นหารวบรวมข่าวสารข้อมูลและปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย (4) ขั้นการยกร่างนโยบายเบื้องต้น (5) ขั้นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างนโยบาย (6) ขั้นการกำหนดหรือวางนโยบาย (7) ขั้นการประกาศใช้นโยบาย

นอกจากนี้ สุรางคนา มัถยานนท์ (2538:40-56) ได้ทำการวิจัยเรื่องการวิเคราะห์กระบวนการนโยบายมัธยมศึกษาด้านการศึกษา เพื่อส่งเสริมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) ได้วิเคราะห์แนวความคิดของนักวิชาการด้านนโยบายต่าง ๆ และได้เสนอขั้นตอนการกำหนดนโยบายไว้ 5 ขั้นตอนได้แก่ (1) การระบุปัญหา (2) การรวบรวมข้อมูลข่าวสาร (3) การเสนอทางเลือก (4) การจัดทำนโยบาย (5) การประกาศใช้นโยบาย

ศุภชัย ยาวะประภาษ (2540:37-86) ที่ได้กล่าวถึงการกำหนดนโยบายไว้ในหนังสือชื่อนโยบายสาธารณะ และได้เสนอขั้นตอนการกำหนดนโยบายไว้ 3 ขั้นตอนคือ การระบุปัญหา การพัฒนาทางเลือก และการเสนอทางเลือก ในขั้นตอนที่ 1 การระบุปัญหา ก็เนื่องมาจากปัญหาในนโยบายเป็นเรื่องที่สลับซับซ้อน ต้องแยกให้ออกระหว่างอาการของปัญหาและสาเหตุของปัญหาในขั้นนี้ได้เสนอให้มีกิจกรรมหลัก ๆ ดังนี้ (1) ศึกษาลักษณะของปัญหานโยบาย (2) หาวิธีการระบุประเด็นปัญหา เพราะว่าในปัจจุบันโดยทั่วไปยังไม่ปรากฏว่ามีวิธีการที่แน่นอนในการระบุประเด็น

ปัญหา แต่หลักการที่ยอมรับทั่วไปคือ การจะระบุประเด็นปัญหาได้ถูกต้องนั้นต้องอาศัยความคิดสร้างสรรค์ (Creativity) ขั้นตอนที่ 2 การพัฒนาทางเลือก โดยทั่วไปทางเลือกมักกำหนดได้ไม่ยากนักจากความรู้ทางทฤษฎี เทคโนโลยีสมัยใหม่ ประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปัญหาจะช่วยให้นักวิเคราะห์สามารถมองเห็นทางเลือกหลาย ๆ ทางในการแก้ปัญหา ทั้งนี้เพื่อรวบรวมไว้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาเลือกทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดไปกำหนดเป็นนโยบายต่อไป (ศุภชัย ยาวะประภาส , 2540:50) การพัฒนาทางเลือกที่สำคัญได้ใช้วิธีการหลัก 3 ประการได้แก่ (1) การประเมินความเป็นไปได้ (2) การวิเคราะห์โดยใช้โปรแกรมเชิงเส้น (3) การวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ซึ่งควรคำนึงถึงเกณฑ์ที่สำคัญหลายประการได้แก่ประสิทธิผล ประสิทธิภาพ ความพอเพียง (Adequacy) ความเป็นธรรม (Equity) ความสามารถในการสนองตอบ (Responsiveness) และความเหมาะสม (Appropriateness) และขั้นที่ 3 การเสนอทางเลือก

จากแนวคิดของนักวิชาการต่าง ๆ ที่เสนอขั้นตอนของการกำหนดนโยบายมาทั้งหมดนั้น จะเห็นได้ว่าเริ่มจากการระบุปัญหาจนกระทั่งมีการประกาศใช้เป็นนโยบาย เป็นเรื่องของการกำหนดนโยบาย แสดงว่าเมื่อกำหนดนโยบายแล้วผลลัพธ์ที่ได้ก็คือ **ตัวนโยบาย (policy statements)** นั่นเอง โดยที่ตัวนโยบายจะมีลักษณะใดบ้าง ได้มีการศึกษาของ Dror (1968: 12-16) ที่แยกประเด็นของการกำหนดนโยบายออกได้หลายอย่างกล่าวคือ (1) เป็นกระบวนการที่สลับซับซ้อนมาก (2) มีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา (3) มีองค์ประกอบต่าง ๆ มากมายและส่งผลกระทบต่อกรกำหนดนโยบาย (4) มีลักษณะเป็นการตัดสินใจวิญญ์อย่างหนึ่ง (5) เป็นการกำหนดแนวทางสำคัญ ๆ เพื่อให้มีการกระทำต่าง ๆ เกิดขึ้นตามมา (6) การกระทำตามนโยบายมุ่งที่จะกระทำในอนาคต เพื่อความสำเร็จตามที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้ (7) การดำเนินการต่าง ๆ ตามนโยบายควรกระทำในแนวทางที่เป็นไปได้ที่ดีที่สุด (Best possible)

เมื่อได้นำเอาแนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย(Policy formulation)ดังกล่าวข้างต้นที่นักวิชาการหลาย ๆ ท่านมาวิเคราะห์ดูขั้นตอนย่อย ๆ ของการกำหนดนโยบายจะพบว่าขั้นตอนการกำหนดนโยบายที่นักวิชาการดังกล่าวเห็นสอดคล้องกันมากจะมี 6 ขั้นตอนได้แก่ (1) การริเริ่มให้มีการกำหนดนโยบาย (2) การระบุปัญหา (3) การรวบรวมข้อมูลข่าวสาร (4) การเตรียมและการเสนอทางเลือก (5) การยกร่างนโยบายและการจัดทำนโยบาย (6) การประกาศใช้นโยบาย ดังนี้

1. การริเริ่มให้มีการกำหนดนโยบาย เป็นขั้นตอนการเสนอแนะความคิดเห็น ส่งเสริม

หรือสนับสนุนให้มีการกำหนดนโยบายอย่างหนึ่งอย่างใดขึ้น ซึ่งแต่ละคนหรือแต่ละกลุ่มอาจจะริเริ่มความคิดขึ้นมาเอง หรืออาจจะได้รับการเสนอแนะหรือสนับสนุนจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลอื่น ๆ ก็ได้ ในการเสนอแนะให้ริเริ่มให้มีการกำหนดนโยบายนี้โดยทั่วไปผู้กำหนดนโยบายจะได้รับการเสนอแนะในหลาย ๆ แนวทาง หลาย ๆ หนทางเลือก ในบรรดาข้อเสนอแนะต่าง ๆ เหล่านี้ย่อมมีทั้งข้อเสนอที่ดีที่สามารถนำไปใช้ได้ และก็อาจมีบ้างที่ยากที่จะนำไปปฏิบัติ

2. การระบุปัญหา ซึ่งหมายถึงการระบุปัญหาหรือที่มาของนโยบาย ที่เป็นเช่นนี้เพราะว่าวัตถุประสงค์ของการมีนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่งก็เพื่อใช้แก้ปัญหาหนึ่ง ๆ ที่เกิดขึ้นตามวิธีการที่เรียกว่า Problem solving method ดังนั้นก่อนที่จะกำหนดนโยบายได้ จะต้องมีการศึกษาถึงปัญหาเสียก่อน โดยทำการค้นหาสาเหตุของปัญหานั้น ๆ ว่าเกิดขึ้นจากอะไร(Appraisal) จะมีวิธีการหรือมาตรการแก้ปัญหาหนึ่ง ๆ ได้อย่างไรบ้าง เมื่อได้ทราบถึงตัวปัญหาและมาตรการที่จะใช้ในการแก้ปัญหาแล้ว สิ่งที่ต้องทำก็คือ ต้องจัดตั้งหรือบ่งชี้ถึงเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของการแก้ปัญหาหนึ่ง ๆ เอาไว้ให้ชัดเจนแน่นอน ซึ่งช่วยให้สามารถนำไปปฏิบัติได้ตรงตามที่กำหนด รวมทั้งยังช่วยป้องกันมิให้มีการบิดพลิ้วแก้ไขเป้าหมายโดยพลการในภายหลังด้วย

ดังนั้นการระบุปัญหาก็คือการค้นหาที่มาของนโยบายว่าเกิดขึ้นมาได้อย่างไร อะไรที่เป็นสาเหตุของปัญหาที่นำมาจัดทำนโยบาย และต้องสามารถบ่งชี้ประเด็นปัญหา (Problem identification) เพื่อที่จะเป็นข้อมูลในการที่จะทำการเก็บรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศต่อไป

3. การรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศ หมายถึงการจัดการรวบรวมข้อมูลจากประเด็นปัญหาที่จะนำมาเป็นประเด็นในการกำหนดนโยบาย เพื่อที่จะได้ดำเนินการค้นหารวบรวมข่าวสารข้อมูลต่าง ๆ ที่จะนำมาใช้เป็นปัจจัยในการกำหนดนโยบายนั้น ๆ สิ่งที่จะต้องเป็นกิจกรรมหลักของการรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศก็คือ วิธีการในการค้นหาข้อมูลข่าวสาร เช่น การวิจัย การสืบค้นจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ เป็นต้น การจัดตั้งหน่วยงานในการเก็บรวบรวมข้อมูล รวมทั้งเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ในการรวบรวมข้อมูลข่าวสารด้วย ทั้งนี้จะมีการรวบรวมข้อมูลเป็นระบบหรือไม่อย่างไร รวมทั้งมีการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลอย่างไร เพื่อจะทำให้การเสนอทางเลือกมีประสิทธิภาพและมีความเป็นไปได้ในการกำหนดนโยบายมากยิ่งขึ้น

4. การเตรียมและการเสนอทางเลือก หมายถึง การหาแนวทางเลือกหลาย ๆ แนวทาง โดยพิจารณาจากการเก็บรวบรวมข้อมูลว่าจะสามารถที่จะเสนอทางเลือกใดบ้างที่จะสามารถแก้ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพดีที่สุดในั้นการสร้างทางเลือกแต่ทางจะต้องมีการประเมินความเป็นไปได้อย่างไรหรือไม่ มีวิธีการนำเสนอทางเลือกอย่างไร ใครเป็นคนนำเสนอ แนวทางเลือกแต่ละทางเลือกได้มีการศึกษาผลกระทบ ผลดีผลเสียและความเป็นไปได้มากน้อยแค่ไหน

อย่างไร หรืออาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าแนวทางเลือกนั้น ๆ มีความเหมาะสมและมีเกณฑ์ที่ใช้ประกอบการเสนอทางเลือกดังกล่าวหรือไม่

5. การยกร่างและการจัดทำนโยบาย หมายถึง การนำแนวทางเลือกที่ดี ที่เหมาะสมมาจัดทำเป็นร่างนโยบายเบื้องต้น ซึ่งอาจจัดทำโดยเจ้าหน้าที่ผู้ช่วยเหลือในหน่วยงานต่าง ๆ หรือโดยคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นเพื่อยกร่างนโยบายอย่างหนึ่งอย่างใดโดยเฉพาะก็ได้ หลังจากที่ได้ยกร่างนโยบายเบื้องต้นขึ้นแล้ว ก่อนที่จะนำเสนอต่อไปยังผู้มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการกำหนดนโยบายเพื่อพิจารณาตรวจสอบและประกาศใช้ต่อไปนั้น เจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการหรือบุคคลผู้ยกร่างนโยบายเบื้องต้น ควรจัดให้มีการตรวจสอบร่างนโยบายนั้น ๆ เสียก่อน เพื่อความถูกต้องเหมาะสมของนโยบายอีกครั้งหนึ่ง และสิ่งสำคัญก็คือการตรวจสอบถึงการยอมรับหรือการปฏิเสธที่จะยอมรับนโยบายนั้น ๆ ของผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ดังนั้นสิ่งที่ควรทำในการจัดทำร่างนโยบายก็คือ การกำหนดการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายโดยอาจจะขอประชามติหรือจัดประชุมตัวแทนเพื่อขอความเห็นชอบ และคำแนะนำ หรืออย่างอื่นแล้วนำข้อมูลที่ได้มาประมวลเพื่อยกร่างนโยบายเป็นขั้นสุดท้ายเพื่อที่จะเสนอไปยังบุคคลหรือคณะกรรมการ ที่ทำหน้าที่พิจารณากำหนดนโยบายและประกาศใช้เป็นนโยบายต่อไป

6. การประกาศใช้นโยบาย หมายถึง วิธีการแจ้งให้ผู้ปฏิบัติได้ทราบว่าได้มีนโยบายเรื่องใดเรื่องหนึ่งแล้ว โดยอาจแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษร หรือเพียงแถลงให้ทราบในสภา หรือจัดทำเป็นเอกสารแจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ เพื่อที่จะได้นำไปปฏิบัติ และเมื่อประกาศใช้นโยบายไปแล้วได้มีการเก็บนโยบายไว้ที่ไหน อย่างไร หลังจากที่ได้ประกาศใช้นโยบายอย่างใดอย่างหนึ่งไปแล้ว ผู้กำหนดนโยบายหรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องช่วยเหลือในการกำหนดนโยบาย ยังควรที่จะต้องทำการศึกษาทบทวนนโยบายที่ได้ประกาศใช้อยู่เพื่อจะได้ทราบถึงปัญหา อุปสรรค และข้อบกพร่องต่าง ๆ ของนโยบายนั้น ๆ และจะได้นำมาปรับปรุงเปลี่ยนแปลงวิธีการกำหนดนโยบายกันต่อไป

ดังนั้นการกำหนดนโยบายซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการนโยบาย เป็นกระบวนการที่ทำให้นโยบายเกิดขึ้น โดยมีขั้นตอนที่สำคัญได้แก่ (1) การริเริ่มให้มีการกำหนดนโยบาย (2) การระบุปัญหา (3) การรวบรวมข้อมูลข่าวสาร (4) การเสนอทางเลือก (5) การยกร่างและการจัดทำนโยบาย (6) การประกาศใช้นโยบาย ซึ่งในแต่ละขั้นตอนจะมีกิจกรรมหลัก ๆ ที่จะทำได้ นโยบายที่ดีที่เหมาะสมออกมาใช้หรือปฏิบัติกันต่อไป และปัจจุบันการกำหนดนโยบายเป็นกระบวนการที่สลับซับซ้อนมาก มีองค์ประกอบต่าง ๆ มากมายและส่งผลกระทบต่อการกำหนดนโยบาย มีลักษณะเป็นการตัดสินใจวิจัยอย่างหนึ่งที่เป็นการกำหนดแนวทางสำคัญ ๆ เพื่อให้มี

การกระทำต่าง ๆ เกิดขึ้นตามมา และการดำเนินการต่าง ๆ ตามนโยบายจะต้องกระทำในแนวทางที่เป็นไปได้ที่ดีที่สุด (Best possible)

## การพัฒนานโยบาย

เนื่องจากการพัฒนานโยบายหมายถึงการจัดทำนโยบายขึ้นมาใหม่หรือการปรับนโยบายของเดิมขึ้นมาใหม่เพื่อให้ได้ตัวนโยบายที่ดี ที่เหมาะสม ดังนั้นการกล่าวถึงการพัฒนานโยบาย จะได้กล่าวถึงในประเด็นดังต่อไปนี้ (1) การจัดทำนโยบาย (2) ความหมายของการพัฒนานโยบาย (3) กระบวนการพัฒนานโยบาย (4) แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนานโยบาย (5) ขั้นตอนในการพัฒนานโยบาย

### 1. การจัดทำนโยบาย

โดยปกติในการจัดทำนโยบาย จะเป็นหน้าที่ของผู้บริหารระดับสูง เป็นกระบวนการที่มีรากฐานความเชื่อในทฤษฎีทางสังคมศาสตร์ 2 ประเภทคือ (1) ทฤษฎีทางการบริหาร ซึ่งมีแนวคิดและมีความเชื่อว่านโยบายจะต้องเกิดจากผู้บริหารระดับสูง แล้วกระจายนโยบายนั้นไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ในระดับล่างลงไป โดยหน่วยงานระดับกลางจะเป็นผู้ประสานนโยบาย นโยบายในลักษณะนี้จะเน้นวัตถุประสงค์และแนวทางในการปฏิบัติเป็นสำคัญ เป็นแนวคิดในการกำหนดนโยบายแบบดั้งเดิม ที่เชื่อว่านโยบายเป็นภารกิจของผู้บริหารเท่านั้น (2) ทฤษฎีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย มีแนวคิดและความเชื่อว่านโยบายจะต้องเกิดจากบุคคลทุกระดับชั้นในหน่วยงานหรือองค์การ ทุกคนหรือทุกกลุ่มบุคคลควรมีอำนาจในการต่อรองเพื่อผลประโยชน์ของตน หากเป็นที่ตกลงกันได้ก็ให้ถือว่าเป็นนโยบายหรือการตัดสินใจของกลุ่ม โดยไม่จำเป็นต้องมีส่วนกลางทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงาน นโยบายในลักษณะเช่นนี้จะเน้นถึงอำนาจต่อรองและผลประโยชน์ของกลุ่มเป็นสำคัญ และนักสังคมวิทยาชาวเยอรมันชื่อ Amitai Etzioni ได้ผสมผสานแนวคิดทั้งสองทฤษฎีเข้าด้วยกัน และให้การสนับสนุนว่า การกำหนดนโยบายโดยใช้ทฤษฎีทั้งสองผสมผสานเข้าด้วยกันเป็นวิธีที่เหมาะสม กล่าวคือให้มีหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ประสานนโยบาย และในขณะเดียวกันก็ส่งเสริมให้ทุกหน่วยงานมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ในลักษณะดังกล่าว นอกจากจะผสมผสานแนวคิดเพื่อให้ได้นโยบายที่ดีและมีประสิทธิภาพแล้วยังเป็นการประนีประนอมอันจะก่อให้เกิดดุลยภาพในความเชื่อ ความคิดและเหตุผลของบุคคลทุกระดับในหน่วยงานหรือองค์การให้อยู่ในลักษณะที่พอดีหรือสอดคล้องกัน อันจะนำมาซึ่งการปฏิบัติงานร่วมกันอย่างมีความสุข และมีประสิทธิภาพ (Rowen, 1969 : 119-120 อ้างถึงใน ประชุม รอดประเสริฐ , 2539 : 44)



เสถียร เหลืองอร่าม (2524 : 9-10) ได้เขียนหนังสือชื่อการวางนโยบายและกระบวนการวางแผน ได้กล่าวไว้ว่าการวางนโยบายเป็นการตัดสินใจประเภทหนึ่งซึ่งได้เสนอแนวคิดในการวางนโยบายไว้ดังนี้ (1) การวางนโยบายเป็นกระบวนการที่ซับซ้อน เพราะผู้ที่เกี่ยวข้องหลาย ๆ ฝ่าย และแต่ละฝ่ายต่างก็มีการติดต่อสัมพันธ์กัน และต่างฝ่ายต่างพยายามใช้อิทธิพลต่อรองกัน เพื่อให้เกิดนโยบายที่จะบังเกิดผลดีต่อตนเองและกลุ่มของตนมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยใช้กลวิธีต่าง ๆ กันเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์อันนั้น (2) กระบวนการวางนโยบายมีลักษณะที่เคลื่อนไหวอยู่เสมอ ๆ และเปลี่ยนแปลงไปได้เมื่อเวลาและสภาพแวดล้อมที่เคยมีอิทธิพลต่อการวางนโยบายเปลี่ยนรูปไป (3) กระบวนการวางนโยบาย ประกอบไปด้วยส่วนต่าง ๆ มากมาย ถ้าจะถือว่าการวางนโยบายเป็นโครงสร้างใหญ่ ภายในโครงสร้างใหญ่นั้นก็มีโครงสร้างย่อย ๆ อีกหลายโครงสร้าง การเข้ามามีบทบาทในการวางนโยบายของโครงสร้างย่อยแต่ละอันนี้มากน้อยไม่เท่ากัน จะผันแปรไปได้ตามปัญหาที่เผชิญอยู่ตามเวลาและตามลักษณะของสังคม (4) การวางนโยบายเป็นกระบวนการตัดสินใจอย่างหนึ่ง แต่ผู้วางนโยบายจะต้องนำเอาวิธีการตัดสินใจหลาย ๆ ทางมาพิจารณาเพราะในการกำหนดนโยบายนั้นเป็นการตัดสินใจหลายอย่าง เนื่องจากขอบเขตของปัญหานั้นมุ่งแก้ไขมีอยู่มากมาย ยิ่งเป็นนโยบายของสาธารณะด้วยแล้ว จะมีผลต่อสังคมเป็นส่วนรวม ดังนั้นแนวทางในการตัดสินใจจึงมีลักษณะยุ่งยากสลับซับซ้อน จะต้องนำเอาปัจจัยสิ่งแวดล้อมหลาย ๆ ด้านมาเป็นข้อมูลก่อนที่จะมีการกำหนดนโยบายนั้นด้วย (5) นโยบายส่วนใหญ่จะมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์อย่างเดียวกันคือ มุ่งให้ปฏิบัติตามแนวทางที่ได้กำหนดไว้ อย่างละเอียดและรอบคอบนั่นเอง (6) นโยบายย่อมจะมีการเปลี่ยนแปลงได้ (7) นโยบายเป็นข้อกำหนดแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นแก่สาธารณชนเพื่อให้ประชาชนอยู่รอดและให้ได้รับประโยชน์สุขแก่คนให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ (8) ผู้วางนโยบายจะต้องกระทำโดยพิจารณาหาทางที่ดีที่สุดหลาย ๆ ทางโดยนำมาเปรียบเทียบว่าทางไหนที่ดีที่สุด นำเอาสิ่งนั้นไปเป็นแนวทางในการปฏิบัติ

เมื่อการวางนโยบายเป็นการตัดสินใจประเภทหนึ่ง ปิยวัฒน์ ศิวรักษ์ (2542 : 18-29) ได้กล่าวไว้ในบทความของวารสารข้าราชการ ปีที่ 44 ฉบับที่ 1 มกราคม-กุมภาพันธ์ 2542 ว่า เมื่อเรามองไปที่นโยบาย คำถามที่มักเกิดขึ้นได้แก่ (1) เหตุใดนโยบายที่ดีกว่านี้หรือสมเหตุสมผลกว่านี้จึงไม่เกิดขึ้น หรือ (2) เหตุใดนโยบายที่ไม่ดี ชาติ ๆ เกิน ๆ แบบนี้จึงเกิดขึ้นมาได้ และยังได้ให้แนวความคิดเห็นว่านโยบายต่าง ๆ นั้นมีโอกาสค่อนข้างมากที่จะเกิดขึ้นในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป (Incremental) มากกว่าการเปลี่ยนแปลงแบบยกเครื่องหรือถอนรากถอนโคน (Radical) ซึ่งปิยวัฒน์ ศิวรักษ์ (2542) ยังได้เสนอแนวการจัดทำนโยบายบนกรอบของการตัดสินใจ 2 แบบคือ

(1) การตัดสินใจแบบสมเหตุสมผล (Rational Choice approach) (2) การตัดสินใจแบบค่อยเป็นค่อยไป (Incremental)

การจัดทำนโยบายโดยอาศัยหลักของการตัดสินใจแบบสมเหตุสมผล (Rational Choice approach) โดยทั่วไปประกอบด้วย 4 ขั้นตอนคือ (1) ระบุว่าอะไรคือปัญหาหรือเป้าหมายของเรา (2) ระบุทางเลือกต่าง ๆ ในการแก้ปัญหาเหล่านั้น (3) วิเคราะห์ข้อดีข้อเสียตลอดจนผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากทางเลือกเหล่านั้น (4) เลือกทางเลือกที่ดีที่สุดและแนวทางนี้จะตั้งอยู่บนสมมติฐานอย่างน้อย 3 ประการได้แก่ การมีข้อมูลที่พอเพียงและถูกต้อง การตัดสินใจของแต่ละบุคคลที่มีลักษณะเป็นอิสระต่อกัน และ การตัดสินใจต้องอยู่บนมุมมองที่เป็นปัจเจกบุคคล มิใช่มุมมองของสังคม ซึ่งหลักการแบบนี้ถ้านำมาใช้ในการจัดทำนโยบายแล้ว หลายครั้งที่ไม่สามารถทำไปตามตรรกะของสมเหตุสมผลได้ ทั้งนี้เพราะว่าทัศนคติหรือความคิดของกลุ่มเป้าหมายของนโยบายอาจถูกครอบงำด้วยตัวแปรอื่นที่ไม่ใช่หลักของเหตุผล ตัวแปรเหล่านั้นอาจได้แก่ ระดับการศึกษา อิทธิพลของสื่อมวลชนหรือเพื่อนฝูง ตลอดจนสถานการณ์รอบด้านในขณะนั้น ในขณะเดียวกันผู้กำหนดนโยบายอาจไม่ต้องการที่จะได้นโยบายในลักษณะที่เป็นตรรกะอย่างแท้จริงหรือแบบสุดขั้ว เพราะกลัวว่าทั้งกลุ่มเป้าหมายและหน่วยงานที่จะต้องทำงานร่วมกันจะรู้สึกอึดอัดต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น และที่เป็นปัญหาอย่างมากของผู้กำหนดนโยบายแบบนี้ก็คือ ข้อมูลประกอบการตัดสินใจมักจะเป็นข้อมูลที่ไม่สมบูรณ์ สำหรับการตัดสินใจแบบค่อยเป็นค่อยไป (Incremental approach) จะพิจารณาว่าในการทำนโยบายใด ๆ ก็ตามผู้กำหนดนโยบายจะถูกจำกัดทั้งในเรื่องเวลา งบประมาณ และความพร้อมของข้อมูล ทำให้นโยบายที่เกิดขึ้นมักเป็นแบบค่อยเป็นค่อยไปมากกว่า แต่สิ่งหนึ่งที่เป็นหน้าที่ของผู้เปลี่ยนแปลงนโยบายก็คือ จะต้องทำตัวในลักษณะที่เป็น ผู้ประกอบการทางนโยบายคือ จะต้องพร้อมที่คอยติดตามและผลักดันและทุ่มเททรัพยากรและจิตใจให้นโยบายที่ตนสร้างขึ้นให้เกิดผลในระดับที่เป็นรูปธรรมได้จริง

ในการจัดทำนโยบายนั้น เสถียร เหลืองอร่าม (2524 : 16-18) ได้เขียนไว้ในหนังสือ การวางแผนนโยบายและกระบวนการวางแผน โดยได้กล่าวถึงเทคนิคในการจัดทำนโยบาย ว่าควรคำนึงถึงหลักการต่าง ๆ ดังนี้ (1) นโยบายขั้นพื้นฐาน ผู้วางนโยบายต้องทราบแก่นแท้ของปัญหา และต้องทราบเป้าหมายอย่างถ่องแท้ก่อนว่าอะไรคือปัญหาที่จะต้องแก้ไข เมื่อทราบปัญหาจึงจะวางนโยบายได้ (2) ต้องประมวลหรือเก็บปัญหาที่เกี่ยวข้องมาใช้ (3) วิธีที่จะดำเนินการ มีทางเลือกทางใดบ้าง ทางเลือกใดจะช่วยให้ได้ผลในเวลาอันรวดเร็ว และสามารถแก้ปัญหาได้โดยฉับพลัน (4) ผู้วางนโยบายจะต้องพิจารณาว่าถ้าใช้หรือไม่ใช้นโยบายนี้แล้วจะเกิดผลอย่างไรบ้าง (5) นโยบายนั้นจะต้องยอมรับและเห็นชอบจากใครบ้าง (6) ผลของนโยบายที่ได้ปฏิบัติไปแล้วว่ามีอย่างไรบ้างเพื่อที่จะได้แก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

## 2. ความหมายของการพัฒนานโยบาย

สำหรับการพัฒนานโยบาย(Policy development) นั้นในความหมายก็คือเป็นการสร้างหรือการจัดทำนโยบายขึ้นใหม่หรือปรับนโยบายของเดิมขึ้นใหม่ เพื่อให้ได้ตัวนโยบายที่ดี ที่เหมาะสม ให้มีความสมบูรณ์ถูกต้องมากยิ่งขึ้นเพื่อจะได้เป็นเครื่องมือในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กรนั้น ๆ

การพัฒนานโยบายเป็นกระบวนการที่พัฒนาขึ้นมาบนพื้นฐานของปัญหา ซึ่งมีข้อมูลและข้อเท็จจริงรองรับพร้อมทั้งมีการศึกษาวิเคราะห์สาเหตุของปัญหา แนวทางแก้ไขปัญหาภายใต้ศักยภาพของปัจจัยในการบริหาร นโยบายอาจจะกำหนดหรือพัฒนาขึ้นใหม่มาจากแนวคิดหรือความต้องการที่เกิดขึ้น เพื่อเป็นการชี้เข้าถึงแนวปฏิบัติหรือการดำเนินใหม่ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้ดีกว่าวิธีหรือแนวปฏิบัติเดิม ดังนั้นในการกำหนดนโยบายของหน่วยงานก่อนที่จะประกาศใช้ให้ทุกคนได้ถือปฏิบัติ จะต้องผ่านกระบวนการหรือขั้นตอนการศึกษาวิเคราะห์ แล้วเสนอกลุ่มบุคคลหรือบุคคลผู้มีอำนาจ หรือนักวิชาการ เพื่อพิจารณาอย่างละเอียดถี่ถ้วนแล้วจึงจะตัดสินใจเลือกแนวทางที่ดีที่สุด หลังจากนั้นจึงประกาศใช้เป็นนโยบายของหน่วยงาน ซึ่งกระบวนการดังกล่าวเรียกได้ว่าเป็น **การพัฒนานโยบาย** (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2539 : 80) ซึ่งก็คล้ายกับที่ อมร รักษาสัตย์ (2522 : 8) กล่าวไว้ว่า **การพัฒนานโยบายคือการมองว่าในการจัดทำ หรือจัดวางนโยบายเพื่อแก้ปัญหาใดนั้น ควรจะต้องค่อยคิดค่อยหาข้อเท็จจริง ข้อมูลข่าวสาร ค่อยวิเคราะห์หาทางออก และวิธีการที่จะปฏิบัติให้ได้เสียก่อนที่จะเลือกตัดสินใจว่า จะใช้นโยบายใดในการแก้ปัญหานั้น** การพัฒนานโยบายเป็นกระบวนการต่อเนื่อง และเป้าหมายสำคัญของกระบวนการพัฒนานโยบายก็คือ **การประกาศใช้นโยบาย** ซึ่งเป็นการยอมรับนโยบายที่พัฒนาขึ้นทั้งที่เป็นส่วนของวัตถุประสงค์และสาระของนโยบาย ด้วยเหตุนี้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนานโยบายจะต้องหมั่นตรวจสอบนโยบายที่กำหนดไว้แต่เดิมนั้นว่า เมื่อดำเนินการไประยะหนึ่งแล้วสามารถแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้ตามที่กำหนดเป้าหมายไว้หรือไม่ และนำผลการตรวจสอบนโยบายนั้นมาศึกษาวิเคราะห์เพื่อการปรับปรุงนโยบายต่อไป

การพัฒนานโยบายเป็นเทคนิควิธีการบริหารวิธีหนึ่ง ในการชี้แจงแสดงเหตุผลของความจำเป็นในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งอย่างเป็นกระบวนการ ตั้งแต่การศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลและสภาพแวดล้อมต่าง ๆ เพื่อระบุประเด็นปัญหา พิจารณาจัดทำเค้าโครงทางเลือกในการแก้ปัญหา การนำเสนอประเด็นเชิงนโยบายและการตัดสินใจเพื่อนำนโยบายสู่การปฏิบัติ ดังนั้นการพัฒนานโยบายจึงต้องดำเนินการอย่างละเอียด รอบคอบ มีหลักวิชา จะอาศัยประสบการณ์

และวิจารณ์เพียงอย่างเดียวจะไม่เพียงพอที่จะทำให้การพัฒนานโยบายบังเกิดประโยชน์ต่อสังคมและประเทศชาติได้ (กรมการศึกษานอกโรงเรียน , 2537 : 13)

อาจกล่าวได้ว่าการพัฒนานโยบายเป็นกระบวนการสร้างหรือการจัดทำนโยบายขึ้นมาใหม่หรือปรับนโยบายของเดิมขึ้นมาใหม่เพื่อให้ได้ตัวนโยบายที่ดี ที่เหมาะสม โดยมุ่งพัฒนาขึ้นมาบนพื้นฐานของปัญหาและระบบข้อมูลและสารสนเทศ

### 3. กระบวนการพัฒนานโยบาย

เมื่อกล่าวถึงการพัฒนานโยบาย จะพบว่ากระบวนการพัฒนานโยบาย ประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ที่ผู้รับผิดชอบหรือมีส่วนเกี่ยวข้องในการพัฒนานโยบายเป็นผู้ดำเนินการ อาทิ Dluhy and Lind (1972 : 15) ได้กำหนดขั้นตอนไว้ 4 ขั้นตอนได้แก่ (1) การวิจัยและวิเคราะห์นโยบายหรือเป้าหมายนโยบาย (2) การกำหนดโครงสร้างและพัฒนานโยบาย (3) การเสนอใช้และดำเนินการตามนโยบาย และ (4) การประเมินผลนโยบาย และได้มีนักวิชาการอื่นที่ได้เสนอแนวคิดในเรื่องนี้ไว้อีก โดยเฉพาะ Lasswell (1956) ได้เสนอแนวความคิดเรื่องกระบวนการพัฒนานโยบายไว้ในหนังสือชื่อ A pre-view of policy sciences ว่าการจัดทำนโยบายหรือการพัฒนานโยบาย ที่ถูกต้องเหมาะสมนั้นควรผ่านขั้นตอนสำคัญ ๆ 7 ขั้นตอนคือ (1) การรวบรวม การประมวลผล และการเผยแพร่ข้อมูลและสารสนเทศ (2) การริเริ่มนโยบายหรือการสนับสนุนให้มีการกำหนดนโยบาย (3) การดำเนินการกำหนดหรือวางนโยบาย (4) การกำหนดสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับนโยบาย (5) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (6) การยุติหรือปรับปรุงนโยบาย และ (7) การประเมินผลนโยบาย ดังมีรายละเอียดดังนี้

3.1 การรวบรวม การประมวลผล และการเผยแพร่ข้อมูลและสารสนเทศ นับว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญมาก ข้อมูลและสารสนเทศที่นำมาใช้นั้นมีที่มาหลายทางด้วยกัน ซึ่งข้อมูลและสารสนเทศเหล่านี้ก็จะประกอบกันเป็นฐานข้อมูลจำเป็นสำหรับการจัดทำนโยบาย แบ่งออกได้เป็นกลุ่มดังนี้

3.1.1 ใช้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ด้านรวบรวมข้อมูล แปลผลข้อมูลมาทำหน้าที่ เช่น สำนักงานสำมะโนประชากร หน่วยงานเก็บสถิติ หรือหน่วยงานข่าวกรอง เป็นต้น แหล่งข้อมูลเหล่านี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นแหล่งข้อมูลหลักป้อนให้กับกระบวนการนโยบาย

3.1.2 การรวบรวมข้อมูลจากแหล่งที่ไม่เป็นทางการ แต่เป็นแหล่งผลิตข้อมูลข่าวสาร เช่น สื่อสารมวลชน ไม่ว่าจะเป็นหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ หรือแหล่งข้อมูลที่ไม่เป็นทางการ แหล่งข้อมูลเหล่านี้ผลิตข้อมูลให้กับสาธารณะ รัฐบาลใช้แหล่งข้อมูลเหล่านี้โดยไม่ต้องไปลงทุนเก็บเอง อย่างไรก็ตามแหล่งข้อมูลประเภทหลังนี้จำเป็นต้องระมัดระวังในการใช้ กล่าวคือ

ผู้ใช้จำเป็นต้องกรองข้อมูลเหล่านั้นก่อนเอาไปใช้ก่อน ทั้งนี้เพราะถ้าเราใช้ข้อมูลโดยไม่กรองเสียก่อน ข้อมูลนั้น ๆ อาจมีอคติในการนำเสนออยู่บ้าง เมื่อเรานำไปใช้ก็อาจก่อผลเสียก็ได้

3.1.3 ข้อมูลข่าวสารบางส่วนอาจต้องลงทุนในการเก็บและแปลผล ในกรณีนี้เราอาจให้นักวิจัยหรือนักวิชาการเป็นผู้จัดทำแทน ข้อมูลเหล่านี้เป็นเรื่องที่ต้องสร้างวิธีการเพื่อให้ได้ข้อมูลมา ดังนั้นจึงเป็นสิ่งที่ผู้ใช้ข้อมูลจำเป็นต้องลงทุน โดยทั่วไปแล้วเรานิยมใช้การเก็บข้อมูลโดยการสำรวจเป็นหลัก

3.2 การริเริ่มนโยบายหรือการสนับสนุนให้มีการกำหนดนโยบาย ในหลายกรณีนโยบายเกิดขึ้นมาจากการผลักดันของบุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่อยู่นอกวงราชการรัฐบาล ซึ่งกลุ่มบุคคลเหล่านี้อาจสื่อความหมายเกี่ยวกับประเด็นนโยบายให้กับรัฐบาลในหลายรูปแบบ เช่น เสนอเป็นหัวข้อปัญหาโดยตรง จากการอภิปรายหรือสัมมนา การวิจัยเฉพาะเรื่อง ข้อเสนอจากกลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง สมาคมต่าง ๆ เป็นต้น การสนับสนุนให้ออกนโยบายขึ้นมาเป็นกระบวนการที่ไม่ลงไปที่การใช้รูปแบบที่ชัดเจน แต่ดูเหมือนจะคล้ายกับกระบวนการกระตุ้นให้เกิดการยอมรับว่าจำเป็นต้องมีนโยบายนั้น เป็นขั้นตอนที่ใช้กระบวนการชักจูงใจเป็นหลัก รัฐบาลควรสร้างช่องทางให้สาธารณะชนมีส่วนร่วมในการแสดงออก ไม่ว่าจะเป็นในแง่สนับสนุนหรือคัดค้านก็ตาม เพราะถือว่สิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยนำเข้าที่สำคัญมากของการกำหนดนโยบาย และควรกระตุ้นให้กลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้เสนอแนะทางเลือกหรือแนวคิดให้หลากหลายเพื่อให้ครอบคลุมแง่มุมต่าง ๆ หลาย ๆ ด้าน

3.3 การดำเนินการกำหนดหรือวางนโยบาย ขั้นนี้ส่วนมากมักเป็นภารกิจหลักขององค์การ เกี่ยวข้องที่จะนำเอาปัจจัยนำเข้าทั้งหมดมาใช้เพื่อกำหนดหรือวางแนวทางปฏิบัติต่อไป การวางรายละเอียดต่าง ๆ เพื่อประกอบเป็นวิธีดำเนินงานอาจดำเนินงานโดยบุคคลในหน่วยงานของรัฐ หรือมอบหมายให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลนอกวงราชการ หรือเป็นการกระทำร่วมกันของทั้งบุคคลในวงราชการร่วมกับบุคคลหรือกลุ่มบุคคลนอกวงรัฐบาลก็ได้

การกำหนดนโยบายในขั้นนี้ ดูจะเป็นการกระทำที่ใช้ทั้งศิลปะและวิทยาศาสตร์ ร่วมกันไม่อาจขาดสิ่งใดสิ่งหนึ่ง การตัดสินใจในขั้นตอนย่อย ๆ จำเป็นต้องยึดหลักการตัดสินใจที่ยึดหลักความสมเหตุสมผลเป็นหลัก ต้องประเมินความเหมาะสม ความเป็นไปได้และความคุ้มค่าของนโยบายนั้น ๆ

นอกจากนี้การกำหนดนโยบายจำเป็นต้องมีบรรทัดฐานที่สังคมยึดถืออีกด้วย สิ่งที่มีผลกระทบเมื่อตัดสินใจที่จะเลือกนโยบายใด ๆ ได้แล้ว คือ การประกาศให้สาธารณะชนรับทราบนโยบายนั้น ๆ ซึ่งการประกาศเช่นนี้ย่อมกล่าวได้ว่านโยบายนั้น ๆ มีความชอบธรรมในการใช้ นั่นคือ มีผลบังคับใช้

3.4 การกำหนดสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับนโยบาย นโยบายบางอย่างจำเป็นต้องเตรียมการปรับสภาพแวดล้อมให้สอดคล้องกับสภาพทางสังคม และสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ทั้งนี้เพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นไปด้วยความราบรื่น บรรลุผลสำเร็จตามจุดหมายที่กำหนดไว้อย่างแท้จริง กล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือ เป็นการเตรียมให้การนำนโยบายไปปฏิบัติปลอดภัยปราศจากข้อขัดแย้งที่จำเป็นต้องกระทำในขั้นตอนนี้ ไม่อาจอ้างกล่าวเป็นรายละเอียดเพราะต้องขึ้นอยู่กับประเภทและลักษณะของนโยบายนั้น ๆ เป็นหลัก อย่างไรก็ตาม บุคลากร ระเบียบปฏิบัติ แนวทางการควบคุมกำกับงาน ตลอดจนถึงแนวการปฏิบัติงานแบบเดิม ๆ เป็นส่วนสำคัญที่ต้องนำมาร่วมพิจารณาในขั้นตอนนี้

3.5 การนำนโยบายไปปฏิบัติ ขั้นตอนนี้เป็นขั้นที่จะผลักดันให้ความมุ่งหมายของนโยบายนั้น ๆ ได้รับการบรรลุผลจากการปฏิบัติต่าง ๆ โดยทั่วไปการนำนโยบายไปปฏิบัติเกี่ยวข้องกับการจัดการในเรื่องที่เกี่ยวกับการเงิน การจัดองค์การ การวางแผนกิจกรรมต่าง ๆ ในรายละเอียด นอกจากนี้การนำเอานโยบายไปปฏิบัติยังรวมถึงการบังคับใช้กฎหมาย ระเบียบและคำสั่ง นอกจากนี้การจัดบริการต่าง ๆ อันเป็นบริการสาธารณะก็ถือว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเช่นเดียวกัน

3.6 การยุติหรือปรับปรุงนโยบาย ในกรณีที่มีการนำนโยบายไปปฏิบัติจนสิ้นสุดโครงการที่นำเสนอแล้ว ก็ต้องมีการทบทวนเพื่อพิจารณาว่าควรยุตินโยบายหรือไม่ หรือควรที่จะต้องมีการปรับปรุงในด้านใดต่อไปอีก (ซึ่งในขั้นนี้บางทีก็จะนำไปรวมกับขั้นที่ 7 ทำให้เหลือขั้นตอนเพียง 6 ขั้นตอน)

3.7 การประเมินผลนโยบาย ขั้นตอนนี้จะนำไปสู่การปรับปรุงนโยบายทั้งหมด ทั้งนี้เพราะว่าเมื่อเวลาผ่านไปสถานการณ์ที่ล้อมรอบนโยบายนั้น ๆ เปลี่ยนไป อันเป็นเหตุให้เรามีความจำเป็นต้องปรับปรุงนโยบายนั้น ๆ ในบางกรณีอาจถึงกับต้องยุติการนำนโยบายนั้น ๆ ไปปฏิบัติ เมื่อได้พิจารณาเปรียบเทียบผลได้ผลเสียของการนำเอานโยบายนั้นไปปฏิบัติแล้ว

กระบวนการพัฒนานโยบายที่ Lasswell (1977) เสนอนี้ต่อมาได้กลายเป็น “ต้นแบบ” ที่นักวิชาการหลาย ๆ ท่านนำมาปรับปรุงดัดแปลงให้เข้ากับความเห็นและประสบการณ์ของตนเพื่อใช้ในการศึกษา นโยบาย ในจำนวนนักวิชาการหลาย ๆ ท่านนี้ที่นำเสนอมากที่สุดคือ Dror (1968) ซึ่งได้เสนอตัวแบบประสานประโยชน์สูงสุด (Optimal model) ในการพัฒนานโยบายว่าควรประกอบด้วย 3 ขั้นตอนคือ การกำหนดนโยบายต้นแบบ (Metapolicy) การกำหนดนโยบายเฉพาะด้าน และการดำเนินการภายหลังกำหนดนโยบายแล้ว ขั้นตอนแต่ละขั้นยังแยกย่อยไปอีก สิ่งที่น่าสนใจมากที่สุดคือ นโยบายต้นแบบที่ Dror (1968) เสนอซึ่งหากสามารถพัฒนาขึ้นได้จะเป็นต้นแบบในการกำหนดนโยบายเฉพาะด้านอีกมากมาย อย่างไรก็ตามปัจจุบันการกำหนด

นโยบายต้นแบบตามที่ Dror (1968) เสนอยังไม่ปรากฏว่ามีผู้ใดสามารถพัฒนาจนเป็นที่ยอมรับได้

#### 4. แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนานโยบาย

แนวคิดเกี่ยวกับ การพัฒนานโยบาย (Policy development) ได้มีนักวิชาการทั้งของต่างประเทศและของประเทศไทย ได้เสนอแนวคิดไว้หลายท่าน ดังจะได้นำเสนอดังนี้

Baker et al.(1975:18) ได้เขียนหนังสือชื่อ Public Policy Development และได้เสนอว่าในขั้นการพัฒนานโยบายจะเป็นการเปลี่ยนเป้าหมายของความต้องการไปสู่ทางเลือกในการปฏิบัติและการประเมินถึงแนวทางเพื่อการบรรลุเป้าหมายนั้น ทั้งนี้ได้เสนอขั้นตอนในการพัฒนานโยบายไว้โดยเน้น การพัฒนาเกณฑ์ในการวัด การพัฒนาและการประเมินทางเลือกต่าง ๆ รวมทั้งการประเมินความเป็นไปได้ของทางเลือกด้วย

ต่อมา อมร รักษาสัตย์ (2522) ได้เขียนหนังสือชื่อการพัฒนานโยบาย และได้สรุปว่า การพัฒนานโยบายคือการมองว่าในการจัดทำหรือจัดวางนโยบายเพื่อแก้ปัญหาใดนั้น ควรต้องคอยคิดคอยหาข้อเท็จจริง ข้อมูลข่าวสาร ค่อยวิเคราะห์หาทางออกและวิธีการที่จะปฏิบัติให้ได้เสียก่อนที่จะตัดสินใจว่าจะใช้นโยบายใดในการแก้ปัญหา นอกจากนี้ยังได้เสนอขอบเขตและขั้นตอนของการพัฒนานโยบายว่าจะครอบคลุมถึงกิจกรรมหลายอย่าง ได้แก่ (1) การสร้างสถานการณ์ที่จะทำให้เกิดนโยบาย (2) ระยะเวลาตัวของนโยบาย (3) การริเริ่มนโยบาย (4) การก่อรูปนโยบาย (5) การกำหนดทางเลือกต่าง ๆ ของนโยบาย (6) การวิเคราะห์นโยบาย (7) ทางออกของนโยบาย (8) การกำหนดสูตรนโยบาย (Policy formulation) (9) การตัดสินใจนโยบาย (Policy determination) (10) ผลของนโยบาย ซึ่งจะแสดงออกมา 3 รูปคือ กฎหมาย การตัดสินใจในการจัดสรรทรัพยากร และการออกคำสั่งหรือคำแนะนำของฝ่ายบริหาร ทั้งนี้อาจขยายความหมายของการพัฒนานโยบายให้คลุมไปถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติ การป้อนกลับ การปรับปรุงแก้ไขนโยบาย การควบคุม การยุตินโยบาย การแปลงรูปนโยบาย การก่อตั้งและการนำระบบข่าวสารไปสู่ขั้นปฏิบัติ

นอกจากนี้ อมร รักษาสัตย์ (2522) ยังได้ให้แนวความคิดในการพัฒนานโยบาย พอสรุปได้ดังนี้ (1) นโยบายของรัฐไม่ได้ตัดสินใจที่จุดเดียว คนเดียว และกลุ่มบุคคลเพียงกลุ่มเดียว หรือคณะเดียว แต่คอยทำกันไปเป็นกระบวนการหลายขั้นตอนคือ ตั้งแต่ผู้บริหารระดับล่างจนไปถึงผู้บริหารระดับบนสุด (2) นโยบายเป็นเรื่องของส่วนรวม ไม่ควรจะให้ใครหรือกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งผูกขาดตัดสินใจอำนาจในการตัดสินใจนโยบายนั้นโดยเด็ดขาด และจะต้องให้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศเป็นผู้มีส่วนจัดวางนโยบายและพัฒนานโยบายด้วย โดยถือวาระบบ

ประชาธิปไตยประชาชนต้องมีส่วนร่วมปกครองประเทศ (3) นโยบายมักเป็นเรื่องที่ยุ่งยากซับซ้อน มิใช่เฉพาะเรื่องการแบ่งสรรอำนาจเท่านั้น แต่หากว่านโยบายนั้นเกี่ยวข้องกับหน่วยงานใดก็ควรจะให้หน่วยงานนั้นมีส่วนร่วมในการจัดวางนโยบายและได้พัฒนานโยบายนั้นไปด้วย (4) แนวการพัฒนานโยบายที่ดีนั้นจะต้องรู้จุดอ่อนหรือข้อบกพร่องเสียก่อนว่าควรจะปรับปรุงแก้ไขเรื่องอะไร คือต้องอาศัยการวิเคราะห์ ข้อมูล ข่าวสาร ต้องอาศัยนักวิชาการหลายสาขามาช่วย (5) การพัฒนานโยบายก็ควรหาทางเลือกและหาทางออกที่ดีที่สุด คือ วิเคราะห์ทางเลือกก็จะช่วยได้มาก ต้องปรึกษาหารือกัน ยอมรับความสามารถซึ่งกันและกัน (6) ในขั้นการตัดสินใจพัฒนานโยบายนั้นเป็นที่ยอมรับกันว่า ผู้ทรงอำนาจที่ถูกต้องชอบธรรมตามกฎหมายย่อมจะต้องเป็นผู้ที่ตัดสินใจว่าจะเลือกเอานโยบายใด ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความชอบธรรมและจะช่วยให้เกิดผลทางปฏิบัติได้ดีกว่า การสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและความชอบธรรม (7) นักพัฒนานโยบายจะต้องมองเห็นนโยบายเรื่องนั้นมาดีแล้ว และรู้ว่ามันมีข้อบกพร่องอะไรบ้าง ควรจะแก้ไขปรับปรุงทั้งหมดหรือเป็นบางส่วนของนโยบายนั้น ๆ

ส่วนการนำการพัฒนานโยบายมาใช้ในประเทศไทย อมร รักษาสัตย์ (2522) ได้กล่าวว่าการพัฒนานโยบายเป็นแนวคิดใหม่ในทางรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งเป็นแนวความคิดที่ดีกว่าของเดิมในหลายด้านด้วยกัน ซึ่งถ้านำมาใช้แล้วจะแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับนโยบายที่ไม่ดี ไม่ถูกต้อง ไม่ต่อเนื่อง ไม่ประสานกันได้มาก นอกจากนี้ยังได้กล่าวถึงว่าสำหรับการนำแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนานโยบายมาปฏิบัติในประเทศไทยนั้นเห็นว่าอยู่ในวิสัยที่จะทำได้ เพราะว่าเรามีปัจจัยแวดล้อมอยู่เกือบครบถ้วนสมบูรณ์แล้ว สิ่งที่ยังขาดตกบกพร่องไปบ้างนั้นก็ไม่ใช่สาระสำคัญนัก เพราะเรามีหลักวิชา เรามีความสามารถในทางปฏิบัติ (เทคนิคปฏิบัติ) มีองค์การ สถาบัน มีอุปกรณ์ มีระบบ มีตัวบุคคลพร้อมอยู่แล้ว ยังขาดแต่เพียงความมุ่งมั่นทางการเมือง (Political Will) ที่จะใช้สิ่งที่มีอยู่แล้วนี้ให้เต็มที่ และเสริมส่วนที่ขาดเท่านั้น

สิ่งที่ อมร รักษาสัตย์ (2522) เสนอให้มีในด้านเทคนิคปฏิบัติก็คือ ความสามารถที่จะทำการวิเคราะห์นโยบาย ซึ่งได้แก่ การวิเคราะห์ระบบ การสร้างตัวแบบ การวิเคราะห์เชิงปริมาณ การวิเคราะห์เชิงคุณภาพ วิธีการทางสถิติ วิธีการวิจัย สิ่งที่ยังขาดอยู่มากได้แก่ องค์การ เอกชนและวิชาการซึ่งอาจเป็นของเอกชนแท้ หรือกึ่งราชการ หรือราชการแท้แต่มีอิสระที่จะทำการวิเคราะห์วิจัย เช่น สถาบันการศึกษาวิจัยต่าง ๆ สถาบันนอกสายบังคับบัญชาโดยใกล้ชิดของรัฐบาลนี้เป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้เกิดการวิเคราะห์นโยบายในลักษณะที่ไม่ลำเอียง ไม่มีอคติ มีความเที่ยงตรงและช่วยเสนอแนะทางเลือกและทางออกต่าง ๆ ได้ดีที่จะพึงหน่วยงานที่อยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชาของฝ่ายการเมืองอย่างเดียว (อมร รักษาสัตย์ 2522 : 13)



สำหรับข้อเสนอแนะที่ อมร รักษาสัตย์ (2522) ได้เสนอไว้ในการพัฒนานโยบายที่ควรนำไปใช้เพื่อพิจารณาว่าประเทศไทยควรจะต้องทำอะไรบ้าง ซึ่งมีหลายประการพอสรุปได้คือ (1) การตั้งสำนักพัฒนานโยบายขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี (2) การพัฒนาบุคลากรที่มีความรู้ทางนโยบายในระดับต่าง ๆ (3) การปรับปรุงระบบข่าวสาร (4) การตั้งสถาบันของทางราชการและการสนับสนุนให้เอกชนตั้งสถาบันการศึกษาด้านนโยบาย (5) การปรับปรุงระบบคณะกรรมการและคณะที่ปรึกษา

อุทัย บุญประเสริฐ (2523) ได้เขียนหนังสือชื่อ *การพัฒนานโยบาย กรณีการพัฒนานโยบายการศึกษาของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ระยะที่ 5 (2525-2529)* ทั้งนี้ได้กล่าวว่าการพัฒนานโยบายหรือ Policy formulation นั้นแสดงว่าการพัฒนานโยบายก็คือการวางรูปแบบนโยบายหรือการจัดทำนโยบาย ด้วยเหตุนี้การพัฒนานโยบายการศึกษาของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ระยะที่ 5 ก็ได้แสดงให้เห็นถึงวิธีการพัฒนานโยบายจากสภาพการณ์เชิงประจักษ์ที่เป็นจริงว่าเกิดขึ้นได้อย่างไร มีขั้นตอนในการดำเนินงานอย่างไร มีกระบวนการที่สำคัญ ๆ ไต ๆ เกิดขึ้นบ้างก่อนที่จะได้ผลผลิตสุดท้ายออกมาเป็นนโยบายกำกับแผนพัฒนาระยะที่ 5 สำหรับขั้นตอนในการพัฒนานโยบายการศึกษาของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ระยะที่ 5 ในกรณีตัวอย่างนี้มีขั้นตอนใหญ่ ๆ ที่สำคัญ 3 ขั้นตอนคือ (1) การเตรียมการขั้นต้น (2) การกำหนดแนวทางนโยบาย และ (3) การร่างและกำหนดตัวนโยบาย สำหรับการเตรียมการขั้นต้น ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการและคณะทำงานขึ้นหลายคณะ เพื่อให้ทำหน้าที่เตรียมข้อมูลในเรื่องต่าง ๆ มีการศึกษาสภาวะแวดล้อมและพัฒนาการของสถาบันทุกด้าน และได้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับทิศทางที่ควรจะเป็นของสถาบัน ขั้นการกำหนดแนวทางนโยบายนั้นได้จัดให้มีการสัมมนาเกี่ยวกับทิศทางทางการพัฒนาการศึกษาของสถาบันเพื่อประมวลความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิต่าง ๆ ซึ่งจะทำให้ได้กรอบกำกับในการดำเนินงานวางแผน ส่วนขั้นการร่างและกำหนดตัวนโยบาย จะเป็นการนำผลที่ได้จากการดำเนินงานขั้นต้นทั้งหมดมาพิจารณาร่างตัวนโยบาย จากนั้นก็นำเสนอเพื่อขออนุมัติตามลำดับขั้นตอน ทำให้ได้ตัวนโยบายที่จะนำไปเป็นกรอบสำคัญในการกำกับการวางแผน โครงการและวิธีการดำเนินงานต่อไป

เสถียร เหลืองอร่าม (2524:72-73) ได้กล่าวไว้ในหนังสือชื่อ *การวางนโยบายและกระบวนการวางแผน กล่าวว่าการพัฒนานโยบายก็เพื่อต้องการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง แก้ไขสิ่งที่เห็นว่าจะไม่ดีพอเพื่อให้ดีขึ้น และให้ทันต่อเหตุการณ์ภาวะการเปลี่ยนแปลงของสังคม หรือสภาพแวดล้อมที่จะต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเพื่อปรับสภาพสิ่งที่มีอยู่นั้นให้ดีขึ้นนั่นเอง* แนวทางการพัฒนานโยบายก็เช่นเดียวกัน เมื่อได้วางนโยบายไปแล้วก็จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้ทันต่อเหตุการณ์อยู่เสมอ เพราะว่าส่วนประกอบของนโยบายและแผนนโยบายของรัฐมิได้อยู่นิ่ง

หรือยังมีกระบวนการต่าง ๆ คิดขึ้นมาใหม่ ๆ เพื่อหาหนทางที่จะช่วยปรับปรุงคุณภาพและเพื่อลดข้อบกพร่องต่าง ๆ ของนโยบายที่เคยมาแล้วในอดีต

เจ็จันท์ จงสถิตอยู่ (2533) ได้เขียนบทความไว้ในวารสารเศรษฐศาสตร์ ฉบับที่ 1-2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2533) โดยได้กล่าวถึงขั้นตอนของการพัฒนานโยบายที่สำคัญ ๆ ได้แก่ (1) การกำหนดหรือระบุปัญหา เป็นการพยายามทำความเข้าใจว่าอะไรคือปัญหา นโยบาย ดังกล่าวเริ่มต้นและก่อรูปมาอย่างไร (2) การกำหนดทางเลือกต่าง ๆ ของนโยบาย ซึ่งจะครอบคลุมถึงการเก็บรวบรวมข้อมูลที่ต้องการ (3) การคาดการณ์ถึงผลของทางเลือกอันเป็นการวิเคราะห์ถึงผลของทางเลือกต่าง ๆ ซึ่งต้องคำนึงว่าจะใช้เทคนิควิเคราะห์ใดที่เหมาะสม (4) การประเมินคุณค่าของผลลัพธ์โดยการเปรียบเทียบคุณค่าของผลได้ของแต่ละทางเลือก (5) การตัดสินใจเลือกทางเลือกเพื่อกำหนดหรือพัฒนานโยบาย เมื่อมีการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายแล้ว ขั้นตอนต่อไปจะเป็นการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งการเปลี่ยนนโยบายเป็นแผนปฏิบัติการเป็นสิ่งสำคัญ จากนั้นจึงเป็นการประเมินผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากแนวความคิดของนักวิชาการต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่าการพัฒนานโยบายมีขอบเขตกว้างขวาง และมีความหมายที่จะมุ่งไปสู่การแก้ไขปัญหา มีวัตถุประสงค์และมีการปรับเปลี่ยนตัวเองตลอดเวลาซึ่งจะเป็นไปตามสภาพการณ์ การพัฒนานโยบายจะยึดหลักการของระบบข้อมูลที่ถูกต้องทันสมัย ความสามารถที่จะนำข้อเสนอหรือแนวคิดไปสู่การปฏิบัติได้จริง การพัฒนานโยบายจะครอบคลุมวงจรมงจรรยา กระบวนการนโยบาย และการกำหนดนโยบาย นั้นแสดงว่าการพัฒนานโยบายสามารถที่จะนำมาใช้ได้ในทุกขั้นตอนของนโยบายที่มุ่งไปสู่การได้ตัวนโยบายที่ดี ที่เหมาะสม แต่สิ่งที่นักวิชาการหลายท่านได้นั้นก็คือ การใช้บทบาทของการวิเคราะห์นโยบายเพื่อที่จะทำให้เห็นข้อดีข้อเสียของนโยบาย และช่วยให้ทราบว่าจะอะไรจะเกิดขึ้นในอนาคต และจะทำอะไรเพื่อแก้ปัญหา นั้น สิ่งสำคัญคือทำให้เห็นว่าวิธีแก้ปัญหาที่ดีที่สุดและมีความเป็นไปได้สูงสุดคือวิธีใด

## 5. ขั้นตอนในการพัฒนานโยบาย

เมื่อนำกระบวนการพัฒนานโยบายของนักวิชาการต่าง ๆ 11 ท่านได้แก่ Harold D. Lasswell , David Gow , Yehezkel Dror , William W. Boyer , James E. Anderson , Thomas R. Dye , Charles E. Linblom , William N. Dunn , Ralph C. Davis , อมร รัชชาสัตย์ และเจ็จันท์ จงสถิตอยู่ มาวิเคราะห์ก็จะได้กลุ่มขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการพัฒนานโยบาย ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 ขั้นตอน ต่าง ๆ ของกระบวนการพัฒนานโยบายจากนักวิชาการด้านนโยบาย

นักวิชาการที่เสนอ กระบวนการพัฒนานโยบาย	ขั้นตอนการพัฒนานโยบาย
1. Harold D. Lasswell	(1) การรับรู้และรวบรวมข้อมูลข่าวสาร (2) การริเริ่มนโยบาย (3) การจัดทำข้อเสนอหรือกำหนดนโยบาย
2. Davis Gow	(1) การระบุปัญหา (2) การสังสมข้อมูล (3) การกำหนดข้อเสนอ นโยบาย (4) การรับรองนโยบาย และ(5) การอนุมัตินโยบาย
3. Yehezkel Dror	(1) ศึกษา บ่งชี้และรวบรวมปัญหา (2) ร่างระบบการกำหนดนโยบาย (3) การกำหนดนโยบาย (4) จัดเตรียมหนทางเลือกและตัดสินใจเลือก ทางเลือก
4. William W. Boyer	(1) ริเริ่มนโยบาย (2) ยกร่างนโยบายขึ้นต้น (3) ตัดสินใจนโยบาย
5. James E. Anderson	(1)การระบุปัญหา (2) การกำหนดทางเลือกนโยบาย (3) การตัดสินใจ นโยบาย
6. Thomas R. Dye	(1) ระบุปัญหา (2) จัดทำข้อเสนอ นโยบาย (3) ประกาศเป็นนโยบาย
7. Charles E. Lindblom	(1) ค้นหาถึงปัญหาที่เกิดขึ้น (2) ขั้นตอนการประมวลรวบรวมข้อมูล (3) การกำหนดนโยบาย (4) การเลือกหรือตัดสินใจเลือกนโยบาย
8. William N. Dunn	(1) กำหนดโครงสร้างปัญหา (2) ตรวจสอบข้อมูล (3) กำหนดทางเลือก นโยบาย (4) การจัดทำเป็นนโยบาย
9. Ralph C. Davis	(1) การก่อรูปนโยบาย (2) ประกาศใช้นโยบาย
10. อมร รักษาสัตย์	(1)การก่อรูปนโยบาย (2) การกำหนดนโยบาย (3) การตัดสินใจนโยบาย
11. เจ็อจันท์ จงสถิตอยู่	(1) ระบุปัญหา (2) กำหนดทางเลือก (3) กำหนดนโยบาย (4)ตัดสินใจ นโยบาย

และเมื่อนำเอาขั้นตอนการพัฒนานโยบายที่วิเคราะห์แล้ว มาสังเคราะห์เข้าด้วยกัน จะได้ขั้นตอน  
ในการพัฒนานโยบาย 5 ขั้นตอนดังนี้ (1)ขั้นตอนการเกิดและก่อรูปนโยบาย (2) ขั้นตอนการรวบรวมข้อมูล  
และสารสนเทศที่เกี่ยวข้อง (3) ขั้นตอนการจัดทำข้อเสนอหรือการกำหนดนโยบาย (4) ขั้นตอน  
การพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย และ(5) การประกาศใช้นโยบาย โดยมีรายละเอียด  
ดังต่อไปนี้

### 5.1 การเกิดและก่อรูปนโยบาย

การเกิดและก่อรูปเป็นขั้นตอนแรกของการพัฒนานโยบาย ซึ่ง อมร รักษาสัตย์  
(2522: 8) ได้กล่าวว่า การเกิดและก่อรูปนโยบายหรือการริเริ่มนโยบาย (Policy initiation)  
หมายถึง ขณะใดขณะหนึ่งหรือในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งที่ผู้มีอำนาจหน้าที่จะรู้สึกว่าจะถึงเวลาแล้วที่

สังคมจะต้องทำอะไรบางอย่างเพื่อแก้ปัญหาที่นั่น บางทีการเกิดและก่อรูปนโยบายอาจจะออกมาในรูปของคำปราศรัยกว้าง ๆ ก่อน โดยอาจจะพิจารณาถึงสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคตแล้วเห็นว่าการพัฒนาหน่วยงานนั้นจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดนโยบาย เพื่อเป็นกรอบหรือแนวทางในการปฏิบัติ และข้อกำหนดนโยบายที่เกิดและก่อรูปขึ้นมาจะต้องคิดขึ้นมาบนพื้นฐานของปัญหาหรือความต้องการที่ยังไม่ได้กลั่นกรอง การเกิดและก่อรูปนโยบายควรต้องเริ่มจากปัญหา (Anderson 1984: 7) ปัญหาที่เกิดขึ้นบางปัญหาเท่านั้นที่จะนำไปสู่การพัฒนา นโยบาย และการเกิดและก่อรูปนโยบายอาจจะไม่จำเป็นต้องเริ่มจากปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันเป็นหลักเท่านั้น แต่ วิจิตร ศรีสอาน (2535:26) ได้กล่าวว่า การคาดการณ์ในอนาคต หรือจินตนาการก็จะนำไปสู่การริเริ่มนโยบายใหม่ได้เช่นเดียวกัน โดยอาจทำการศึกษาวิจัยอนาคต ก็จะเป็นข้อมูลพื้นฐานสำคัญที่จะนำไปสู่การเกิดและก่อรูปนโยบายได้ การศึกษาการเกิดและก่อรูปนโยบายจึงจำเป็นจะต้องเริ่มต้นด้วยการวิเคราะห์ลักษณะและสภาพของปัญหาให้ชัดเจนเพื่อให้มั่นใจว่าปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาของใคร ถ้าไม่แก้ไขจะมีผลอะไรบ้าง

ปัญหา นโยบาย อาจพบได้ในหลายลักษณะ เช่น เงื่อนไขหรือสถานการณ์ซึ่งสร้างความต้องการหรือความไม่พอใจในหมู่ประชาชน การศึกษาปัญหา นโยบาย อาจจำแนกได้ 3 ประการคือ ประการแรก การรับรู้สภาพปัญหา ผู้ศึกษาจะต้องกำหนดให้ได้ว่าปัญหาอะไรบ้างที่กำหนดได้ว่าเป็นปัญหา นโยบาย อาจเริ่มต้นด้วยการนิยามปัญหาให้ชัดเจน เช่น ปัญหา นโยบาย คือ ปัญหาที่ก่อให้เกิดผลกระทบทางลบแก่กลุ่มบุคคลหรือประชาชนจำนวนมากทั้งทางตรงและทางอ้อม เมื่อทำการนิยามปัญหาชัดเจนแล้ว ก็จะสามารถระบุได้ว่าอะไรบ้างที่เป็นปัญหา นโยบาย ประการที่สอง สถาบันที่เกี่ยวข้องกับปัญหา ปัญหา นโยบาย ที่เกิดขึ้นนั้นเกี่ยวข้องกับสถาบันหรือองค์กรใด สถาบันที่เกี่ยวข้องกับปัญหาเป็นสถาบันที่มีความสำคัญในการควบคุม กำกับ และตรวจสอบการดำเนินงานกิจกรรม ดังนั้นเมื่อปรากฏปัญหาเกิดขึ้นจึงเป็นหน้าที่เบื้องต้นที่สถาบันเหล่านี้จะต้องนำเสนอทางเลือกในการแก้ไขปัญหาให้แก่หน่วยงานนั้น ประการที่สาม เมื่อสามารถระบุได้ว่าอะไรคือปัญหา นโยบาย และปัญหา นโยบาย นั้นอยู่ในความรับผิดชอบของสถาบันหรือองค์กรใด ผู้กำหนดนโยบายจะต้องสั่งการให้สถาบันที่เกี่ยวข้อง ทำการรวบรวมข้อมูลของปัญหา นโยบาย ทั้งหมด พร้อมทั้งจัดทำทางเลือกในการแก้ไขปัญหา เพื่อให้ผู้กำหนดนโยบายตัดสินใจได้ว่า จะใช้ทางเลือกใดเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา หากตัดสินใจถูกจะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถแก้ไขปัญหาได้ ดังนั้นหน้าที่ของสถาบันหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องจะต้องทำการวิเคราะห์และตรวจสอบข้อมูลเพื่อนำเสนอทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดแก่ผู้ตัดสินใจนโยบาย

ศุภชัย ยาวะประภาส (2540: 37-46) ได้เขียนหนังสือชื่อ นโยบายสาธารณะ ได้กล่าวถึง

ขั้นการระบุประเด็นปัญหานั้น ได้เสนอว่าลักษณะของปัญหานโยบายเป็นสิ่งที่ยากแก่การกำหนดให้แน่นอน ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากลักษณะของปัญหาเองที่ค่อนข้างสลับซับซ้อนและแปรเปลี่ยนตลอดเวลา โดยทั่วไปปัญหา นโยบายมีลักษณะที่สำคัญ 4 ประการคือ (1) ความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กัน (Interdependence) ปัญหา นโยบายในเรื่องหนึ่ง ๆ มักไม่สามารถพิจารณาแยกเด็ดขาดจากปัญหาเรื่องอื่น ๆ ได้ เนื่องจากมักจะเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กับปัญหา นโยบายเรื่องอื่น ๆ ตลอดเวลา (2) ความเป็นอัตนัยของปัญหา (Subjectivity) ปัญหา นโยบายจะมีมากหรือน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับการรับรู้ของผู้กำหนดนโยบายและหรือนักวิเคราะห์ นโยบาย สิ่งที่เป็นปัญหาสำหรับบุคคลหนึ่ง อาจจะไม่ใช่ปัญหาของอีกคนหนึ่ง (3) ความไม่มีตัวตนแท้จริงของปัญหา (Artificiality) ปัญหา นโยบายขึ้นอยู่กับความรู้และการนิยามของแต่ละกลุ่มบุคคลเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงผู้กำหนดนโยบาย ปัญหา นโยบายจะเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย (4) ความเป็นพลวัตของปัญหา (Dynamism) ปัญหา นโยบายแปรเปลี่ยนตลอดเวลา ทางแก้ปัญหา ก็เปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ปัญหา นโยบายจึงมีลักษณะไม่คงที่ แต่แปรเปลี่ยนไปตลอดเวลา โดยทั่วไปการแก้ปัญหาที่ถาวรจึงไม่มี เพียงแต่แก้ปัญหาหนึ่งซึ่งอาจก่อให้เกิดอีกปัญหาหนึ่งซึ่งเป็นปัญหาเดิมที่เปลี่ยนสภาพไปนั่นเอง ความเป็นพลวัตจึงเป็นเอกลักษณ์หนึ่งของปัญหา นโยบาย นอกจากนี้แล้ว ศุภชัย ยวาระประภาส ยังได้เสนอวิธีการระบุประเด็นปัญหาได้อย่างถูกต้องนั้นว่า ต้องอาศัยความคิดสร้างสรรค์ โดยดำเนินการด้วย (1) การวิเคราะห์แยกประเภทปัญหา ซึ่งจะอาศัยหลักการการแบ่งอย่างมีเหตุผล (Logical division) โดยทำการแยกแยะส่วนประกอบต่าง ๆ ของสถานการณ์ที่เป็นปัญหาออกมาให้ได้ และการอาศัยหลักการจัดกลุ่มอย่างมีเหตุผล (Logical classification) ซึ่งเป็นการนำเอาส่วนประกอบย่อย ๆ มารวมกลุ่มด้วยกันอย่างมีเหตุผลประการใดประการหนึ่ง (2) การเปรียบเทียบปัญหาที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน ในการระบุประเด็นปัญหานั้น นักวิเคราะห์นโยบายอาจทำได้โดยการพยายามสร้างอุปมาอุปมัยหรือภาพเหมือน (Analogies) ขึ้นมา แล้วแสวงหาคำตอบจากภาพเหมือนที่สร้างขึ้นมานั้น

ความสำคัญของปัญหา นโยบายนั้น อาจจำแนกได้หลายระดับดังนี้ (1) ความสำคัญระดับท้องถิ่น (2) ความสำคัญระดับภูมิภาค (3) ความสำคัญระดับชาติ และลักษณะที่สำคัญประการหนึ่งเกี่ยวกับปัญหา นโยบายคือผู้กำหนดนโยบายส่วนใหญ่มิได้เผชิญหน้ากับปัญหา นโยบายโดยตรง แต่ต้องเป็นผู้ระบุปัญหาและกำหนดตัวปัญหาให้นักวิเคราะห์นโยบายเป็นผู้พิจารณาและนำเสนอทางเลือกในการแก้ไขแก่ผู้ตัดสินใจนโยบาย ลักษณะดังกล่าวจะเกี่ยวข้องกับการต่อสู้อย่างกลุ่มผลประโยชน์ที่ต้องการจะผลักดันให้ปัญหาได้รับการบรรจุเป็นหัวข้อปฏิบัติเพื่อให้เป็นที่สนใจของสาธารณะ

สำหรับการกำหนดวาระการพิจารณาปัญหา นโยบาย กระบวนการกำหนดระเบียบวาระการประชุมเกี่ยวกับปัญหา นโยบาย องค์การหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการเกิดและก่อรูป นโยบายจำเป็นจะต้องจัดลำดับความสำคัญของระเบียบวาระการพิจารณาปัญหา นโยบาย ก็ เพราะว่าองค์การหรือหน่วยงานต่าง ๆ มีข้อจำกัดทั้งเรื่องเวลา ทรัพยากร ระบบข้อมูลที่สมบูรณ์ ด้วยเหตุนี้การกำหนดวาระการพิจารณาปัญหาจึงอยู่ภายใต้แรงกดดันทางการเมืองโดยตลอด เพราะทุกปัญหาล้วนต้องการให้ได้รับการพิจารณาโดยเร็วทั้งสิ้น อย่างไรก็ตามนักวิเคราะห์ นโยบายจะต้องตระหนักว่าการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติมีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงหา แนวทางในการปรับปรุงนโยบาย การศึกษาการเกิดและก่อรูปนโยบายจำแนกลักษณะการศึกษา ออกเป็น 2 มิติ ที่แตกต่างกันแต่มีความสัมพันธ์กัน ได้แก่ (1) การกำหนดวาระเพื่อพิจารณาปัญหา นโยบาย ในมิตินี้ นักวิเคราะห์นโยบายจะต้องศึกษาว่าอะไรคือปัญหาหรือไม่ใช่ปัญหา ก่อนที่จะ นำไปบรรจุเป็นวาระนโยบาย และ (2) การออกแบบนโยบาย ในมิตินี้ นักวิเคราะห์นโยบายจะต้อง ศึกษาตัวแบบโครงสร้างของนโยบาย ตัวแบบของผู้ตัดสินใจ และตัวแบบของสิ่งแวดล้อม นโยบาย

ในบางกรณีเราอาจพบว่าปัญหา นโยบาย นั้นเกี่ยวข้องกับ การเสริมสร้างความรู้สึกที่ดี หรือเป็นแบบอย่างที่ดีงามของสังคม ลักษณะปัญหา นโยบาย เช่นนี้ มีโอกาสที่จะได้รับการบรรจุเข้า ระเบียบวาระการประชุมก่อน เพราะเป็นเรื่องที่ผู้เกี่ยวข้องทุกส่วนจะได้รับประโยชน์

สมบัติ อังรุธวงศ์ (2543 : 317-329) ได้เขียนหนังสือชื่อ นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ โดยได้กล่าวว่าการก่อรูปนโยบาย (policy formation) เป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการนโยบายสาธารณะ โดยมีจุดเริ่มต้นตั้งแต่การ พิจารณาลักษณะของปัญหาสาธารณะ (public problem) การก่อรูปนโยบายมิใช่มีความสำคัญ เฉพาะการระบุปัญหา นโยบายและการนำเสนอทางเลือกในการแก้ไขปัญหาสาธารณะเท่านั้น แต่ การก่อรูปนโยบายจะต้องมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการนำนโยบายไปปฏิบัติอีกด้วย ย่อมขึ้นอยู่กับความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าประสงค์เป็นสำคัญ ดังนั้นใน การพิจารณาการก่อรูปนโยบายจึงต้องตระหนักถึงความเป็นไปได้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ ประสพผลสำเร็จด้วย การศึกษาก่อรูปนโยบายจึงจำเป็นต้องเริ่มต้นด้วยการวิเคราะห์ลักษณะ และสภาพปัญหาให้ชัดเจน เพื่อให้มั่นใจว่าปัญหาเหล่านั้นเป็นปัญหาของใคร ถ้าไม่แก้ไข จะ เกิดผลอะไรบ้าง และถ้าแก้ไข ใครจะได้ประโยชน์และใครจะเสียประโยชน์ ผลกระทบที่เกิดจาก การแก้ไขปัญหาจะเป็นไปตามที่คาดหวังหรือไม่ และใครควรจะเป็นผู้รับผิดชอบในการนำ นโยบายไปปฏิบัติให้ปรากฏผล และการดำเนินการดังกล่าวจะต้องใช้ต้นทุนหรือทรัพยากร อะไรบ้าง

ในการระบุปัญหา อาจจะเริ่มต้นจากคำถามเบื้องต้นว่า อะไรคือปัญหา นโยบาย และ จะดำเนินการอย่างไรเพื่อแก้ไขปัญหานั้นให้สำเร็จลุล่วงด้วยดี โดยจะต้องพิจารณาจากหลักการเกี่ยวกับสาระสำคัญของปัญหาและหลักการที่เกี่ยวกับระเบียบวิธีในการพิจารณาปัญหา (Lasswell, 1971 : 15) ทั้งนี้เพื่อให้การบ่งชี้ปัญหามีความชัดเจนที่สุด การศึกษาปัญหาอาจ จำแนกได้ 3 ประการคือ (1) การรับรู้สภาพปัญหา นโยบาย ซึ่งควรกำหนดให้ได้ว่าปัญหาอะไรบ้าง ที่กำหนดได้ว่าเป็นปัญหา นโยบาย ทั้งนี้อาจจะเริ่มต้นด้วยการนิยามปัญหาให้ชัดเจนได้แล้วก็จะ สามารถระบุได้ว่าอะไรบ้างเป็นปัญหา นโยบาย (2) ปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นเกี่ยวข้องกับสถาบันหรือ องค์กรใด (3) ปฏิสัมพันธ์ระหว่างการรับรู้ปัญหาและสถาบันที่เกี่ยวข้อง เมื่อสามารถระบุได้ว่า อะไรคือปัญหา นโยบายและปัญหา นโยบายนั้นอยู่ในความรับผิดชอบของสถาบันหรือองค์กรใด ผู้ กำหนดนโยบายจะต้องสั่งการให้สถาบันหรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง ทำการรวบรวมข้อมูลของปัญหา นโยบายทั้งหมด พร้อมทั้งจัดทำทางเลือกในการแก้ไขปัญหา เพื่อให้ผู้กำหนดนโยบายสามารถ ตัดสินใจได้ว่าจะใช้ทางเลือกใดเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา หากผู้กำหนดนโยบายตัดสินใจ ถูกจะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถแก้ปัญหาให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าประสงค์ ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ขององค์การหรือสถาบันที่เกี่ยวข้องกับปัญหา นโยบายที่จะต้องทำการวิเคราะห์และ ตรวจสอบข้อมูลเพื่อนำเสนอทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดแก่ผู้ตัดสินใจ(สมบัติ อารงธัญวงศ์, 2543 : 321)

อย่างไรก็ตามในเรื่องลักษณะและความสำคัญของปัญหา นโยบาย นั้น นักวิเคราะห์ นโยบายควรพิจารณาปัญหาและโอกาสในการแก้ไขปัญหา โดยให้ความสำคัญกับความเห็นพ้อง ต้องกันเป้าหมายของการแก้ไขปัญหา ปัญหาที่ยากที่สุดคือ การที่ทุกกลุ่มไม่มีการเห็นพ้อง ต้องกันทั้งในด้านเป้าหมายและวิธีการ และลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับปัญหา นโยบายคือ ผู้กำหนดนโยบายส่วนใหญ่มิได้เผชิญหน้ากับปัญหา นโยบายโดยตรง แต่ต้องเป็นผู้ ระบุปัญหาและกำหนดตัวปัญหาให้นักวิเคราะห์นโยบายเป็นผู้พิจารณาและนำเสนอทางเลือกหรือ แนวทางในการแก้ไขแก่ผู้ตัดสินใจนโยบาย ((สมบัติ อารงธัญวงศ์, 2543 : 328-329)

นอกจากนี้ สมบัติ อารงธัญวงศ์ (2543) ยังได้กล่าวถึงวงจรนโยบาย โดยจำแนกให้ เห็นความสัมพันธ์ระหว่างขั้นตอนต่าง ๆ 5 ขั้นตอน ได้แก่ (1) ขั้นตอนเริ่มต้นปัญหา นโยบาย (2) สัญญาณเตือนภัยจากปัญหาที่เริ่มก่อตัวขึ้น (3) การระบุต้นทุนในการแก้ไขปัญหา (4) การเสื่อม ถอยของความสนใจของสาธารณะชนที่มีต่อปัญหา (5) ขั้นตอนสุดท้ายของปัญหาที่ปัญหาจะ ได้รับความสนใจจากสาธารณะชนน้อยลงมาก ทั้งนี้องค์กรของรัฐที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการก่อรูป นโยบายจำเป็นจะต้องจัดลำดับความสำคัญของระเบียบวาระการพิจารณาปัญหา นโยบายเพราะ

องค์กรต่าง ๆ มีข้อจำกัดทั้งเรื่องเวลา ทรัพยากร ระบบข้อมูลที่สมบูรณ์ (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2543 : 336)

สำหรับในการกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบาย สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ (2543) ได้กล่าวว่าในกระบวนการก่อรูปนโยบาย เมื่อนักวิเคราะห์นโยบายทำการระบุสภาพปัญหาและจำแนกลักษณะปัญหาที่ชัดเจน จนกระทั่งนำไปสู่วาระการพิจารณาปัญหา นโยบายแล้ว ก่อนที่นักวิเคราะห์นโยบายจะทำการพัฒนานโยบายต่อไป เพื่อแสวงหาทางเลือกหรือแนวทางที่เหมาะสม และเป็นไปได้ในการแก้ปัญหา นั้น จะต้องพิจารณากำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายให้ชัดเจน เพื่อให้ผู้ปฏิบัติรู้ว่าวัตถุประสงค์ของนโยบายที่จะต้องกระทำให้บรรลุผลคืออะไร ด้วยเหตุนี้การกำหนดวัตถุประสงค์จึงเป็นรากฐานสำคัญของการกำหนดนโยบาย และคุณลักษณะของวัตถุประสงค์ของนโยบายมีองค์ประกอบได้แก่ (1) ความครอบคลุมประเด็นปัญหา นโยบาย เพื่อให้การพัฒนานโยบายในการกำหนดทางเลือกหรือแนวทางในการแก้ไขปัญหาได้อย่างเบ็ดเสร็จ (2) สอดคล้องกับค่านิยมของสังคม (3) ความชัดเจนและความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ (4) ความสมเหตุสมผลและเป็นที่ยอมรับของคนส่วนใหญ่ (5) มีความสอดคล้องกับทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ ทั้งทรัพยากรบุคคล งบประมาณ เครื่องมือและอุปกรณ์ รวมทั้งเทคโนโลยีที่จำเป็นต่าง ๆ (6) มีความสอดคล้องทางการเมือง (7) กรอบเวลาที่เหมาะสมที่จะต้องนำนโยบายไปปฏิบัติให้สำเร็จ (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2543 : 341-347)

การศึกษาการเกิดและก่อรูปนโยบายมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งนี้เพราะความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย ขึ้นอยู่กับ การก่อรูปนโยบายตั้งแต่ต้นว่าได้ทำการจำแนก และระบุสภาพและสาเหตุของปัญหาอย่างชัดเจน มากน้อยเพียงใด และการกำหนดวัตถุประสงค์สอดคล้องกับการแก้ไขปัญหาหรือไม่ ปัจจัยเหล่านี้ล้วนยืนยันความสำคัญของการก่อรูปนโยบายที่มีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งสิ้น

## 5.2 การรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศที่เกี่ยวข้อง

การรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศ เป็นขั้นตอนที่สำคัญมาก เพราะในทุกขั้นตอนของการพัฒนานโยบาย จำเป็นที่จะต้องใช้อุปกรณ์และสารสนเทศ โดยเฉพาะการจัดการรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศจากประเด็นปัญหาที่จะนำมาเป็นประเด็นในการกำหนดนโยบาย เพื่อที่จะได้ดำเนินการค้นหารวบรวมข่าวสารข้อมูลต่าง ๆ ที่จะนำมาใช้เป็นปัจจัยในการกำหนดนโยบายนั้น ๆ สิ่งที่ดีควรจะเป็นกิจกรรมหลักของการรวบรวมข้อมูลข่าวสาร คือ วิธีในการค้นหา รวบรวม เช่น การสำรวจ การวิจัย การต่อเชื่อมโครงข่ายข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยน และรวบรวมข้อมูลปัญหาต่าง ๆ ทั้งจากหน่วยงานภายในและภายนอกหรือท้องถิ่น การจัดตั้ง



หน่วยงานกลางที่จะประสานการรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศ การพัฒนาหรือจัดเตรียมบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับระบบการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งอุปกรณ์และเครื่องมือที่จำเป็นต่าง ๆ ด้วย ทั้งนี้จำเป็นต้องมีระบบการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลและการนำข้อมูลและสารสนเทศไปใช้ด้วย

Dunn (1994 : 68-70) ได้จำแนกระบบข้อมูลนโยบายออกเป็น 5 ประการคือ (1) ปัญหา นโยบาย จะเน้นการศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นในอดีตและเป็นสิ่งที่ต้องการจะแก้ไขในอนาคต ปัญหา นโยบาย มิใช่เป็นปัญหาที่อยู่อย่างอิสระโดดเดี่ยว แต่มีความเกี่ยวข้องกับปัญหาอื่น ๆ ด้วยเสมอ (2) อนาคตนโยบายจะเป็นระบบข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับอนาคตซึ่งไม่ปรากฏอยู่ในสถานการณ์ปัจจุบันเพื่อนำมาเป็นปัจจัยสำคัญในการวิเคราะห์ทางเลือก (3) การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นชุดของการกระทำที่กำหนดโดยทิศทางของทางเลือกนโยบายเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในอนาคตตามคุณค่าที่กำหนดไว้ ทางเลือกนโยบายที่ผู้ตัดสินใจเลือกที่จะนำไปปฏิบัตินั้นอาจจะอยู่ในรูปของกฎหมาย คำสั่ง มติคณะรัฐมนตรี หรือประกาศกระทรวง โดยหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่รับผิดชอบในการนำไปปฏิบัติให้บรรลุผล (4) ผลลัพธ์นโยบาย ซึ่งอาจเป็นผลที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือผลที่ไม่คาดหมายก็ได้ (5) ระดับความสำเร็จของนโยบายเมื่อเทียบกับเป้าหมายที่คาดหวังไว้ ข้อมูลเกี่ยวกับความสำเร็จของนโยบายมีลักษณะเป็นข้อเท็จจริงและการประเมินซึ่งอาจนำมาใช้ในการพัฒนาทางเลือกนโยบายใหม่ ระบบข้อมูลทั้ง 5 ประการนี้จะนำมาสู่การวิเคราะห์นโยบายซึ่งประกอบไปด้วย (1) โครงสร้างปัญหา (2) การพยากรณ์ (3) การเสนอแนะ (4) การกำกับ และ (5) การประเมิน ทั้งหมดจะทำหน้าที่ในการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบต่าง ๆ ในระบบข้อมูลนโยบาย 5 ประการ นั่นคือ ปัญหา นโยบาย ถูกนำมาพิจารณาโดยการจำแนกโครงสร้างของปัญหาให้ชัดเจน แล้วมาวิเคราะห์อนาคตนโยบายที่เกี่ยวกับการเลือกทางเลือกที่เหมาะสม ซึ่งจะสัมพันธ์กับการพยากรณ์จากข้อมูลทั้งในอดีต ปัจจุบัน และในอนาคตเพื่อดูแนวโน้มความเปลี่ยนแปลงในอนาคตให้มีความเชื่อมั่นมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ส่วนการเสนอแนะนโยบายก็คือการตัดสินใจเลือกนโยบายที่เหมาะสมเพื่อจะได้นำไปสู่การปฏิบัติให้เป็นจริง โดยกำกับติดตามดูแลนโยบายเพื่อให้มั่นใจได้ว่านโยบายจะเกิดผลลัพธ์ตามเป้าหมาย ซึ่งก็มีมากน้อยเพียงใดก็ต้องจัดทำ การประเมินผลนโยบาย

ด้วยเหตุนี้การรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศจึงมีความจำเป็นในทุกขั้นตอนของการพัฒนา นโยบาย ซึ่งควรมีการจัดทำระบบสารสนเทศให้สมบูรณ์และให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยยึดหลักองค์ประกอบสำคัญ 4 ส่วนได้แก่ ข้อมูล การจัดเก็บข้อมูล การประมวลผลหรือการวิเคราะห์ข้อมูล และสารสนเทศที่จะนำไปใช้ ปัจจุบันในการจัดเก็บข้อมูลและสารสนเทศ และการประมวลผลหรือการวิเคราะห์ข้อมูล มักมีการใช้เทคโนโลยีโดยเฉพาะคอมพิวเตอร์ เป็นเครื่องมือที่

จะทำให้การดำเนินการดังกล่าวสามารถกระทำได้รวดเร็ว ถูกต้องและแม่นยำ ทั้งนี้การประมวลผล อาจจัดกระทำในลักษณะของข้อมูลเชิงคุณภาพ ตามกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพก็ได้ การเตรียมการจัดทำระบบสารสนเทศของสถานศึกษา ควรมีการเตรียมโครงการกำหนดผู้รับผิดชอบ วัตถุประสงค์การใช้ ตลอดจนรายการหรือแหล่งข้อมูลที่จำเป็นต้องใช้ดังนี้ (1) แต่งตั้งคณะทำงาน ประกอบด้วยบุคลากรทุกฝ่าย/งานของสถานศึกษา ทำหน้าที่รวบรวมข้อมูล ตรวจสอบข้อมูล ประมวลผลข้อมูล ตลอดจนจัดเก็บข้อมูลและสารสนเทศให้สะดวกต่อการนำไปใช้ (2) กำหนดวัตถุประสงค์ในการใช้สารสนเทศ เช่น เพื่อการตัดสินใจ เพื่อการบริหารจัดการ เป็นต้น ส่วน การดำเนินการจัดระบบสารสนเทศ ซึ่งเป็นกระบวนการที่มีขั้นตอนการดำเนินงานหลัก ๆ 5 ขั้นตอนคือ (1) การรวบรวมข้อมูล (2) การตรวจสอบข้อมูล (3) การประมวลผลข้อมูล (4) การ นำเสนอข้อมูลและสารสนเทศ และ (5) การจัดเก็บข้อมูลและสารสนเทศ

### 5.3 การจัดทำข้อเสนอนโยบายหรือการกำหนดนโยบาย

การจัดทำข้อเสนอโยบายหรือการกำหนดนโยบาย หมายถึงกิจกรรมที่เกี่ยวกับการเตรียมร่างนโยบาย การจัดทำทางเลือกนโยบายหรือการกำหนดทางเลือกนโยบาย การพัฒนาทางเลือกนโยบาย การตรวจสอบทางเลือกนโยบาย และการนำเสนอร่างนโยบายสู่ผู้ตัดสินใจ การกำหนดทางเลือกอาจเป็นการพิจารณาได้หลายอย่าง เช่น ระหว่างทางเลือกที่ควรกระทำและไม่ควรกระทำ การพิจารณาทางเลือกที่เหมาะสมและมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติที่จะทำให้เกิดความสมหวังในการแก้ไขปัญหา ทั้งนี้จะต้องสอดคล้องกับเป้าประสงค์ของผู้ตัดสินใจ นโยบาย สำหรับกระบวนการกำหนดทางเลือกจะมีลักษณะสำคัญก็คือ เป็นกระบวนการของการกระทำซ้ำ โดยเริ่มตั้งแต่การนำปัญหาเดิมมาพิจารณาใหม่ การสำรวจเพื่อพัฒนาทางเลือกนโยบายให้ก้าวหน้าขึ้น การขยายแนวความคิดเดิมให้ชัดเจน จนกระทั่งก่อให้เกิดความคิดใหม่ (Quade 1982 : 37)

สำหรับการพัฒนาทางเลือกต่าง ๆ เพื่อนำมาแก้ปัญหา โดยทั่วไปทางเลือกมัก กำหนดได้ไม่ยากนักจากความรู้ทางทฤษฎี เทคโนโลยีสมัยใหม่ ประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปัญหาจะช่วยให้นักวิเคราะห์สามารถมองเห็นทางเลือกจำนวนมากและหลากหลาย แต่ในการเสนอทางเลือกนั้น จะพิจารณาถึงรายละเอียดของผลดีผลเสียของแต่ละทางเลือกแล้ว การเสนอทางเลือกที่เหมาะสมในทางเลือกใดทางเลือกหนึ่งเพื่อให้ผู้กำหนดนโยบายตัดสินใจเลือกเป็นนโยบายนั้น ควรคำนึงถึงเกณฑ์ที่สำคัญหลายประการ ได้แก่ (1) ประสิทธิภาพ ซึ่งจะหมายถึงความสามารถในการบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบาย (2) ประสิทธิภาพ จะหมายถึงความสามารถในการผลิตผลผลิตหรือให้บริการโดยมีต้นทุนต่อหน่วยต่ำที่สุด (3) ความพอเพียง เป็นความสามารถของการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย ภายใต้

เงื่อนไขของทรัพยากรที่มีอยู่ โดยทั่วไปเงื่อนไขทางทรัพยากรมักวัดในรูปของงบประมาณที่มีอยู่ (4)ความเป็นธรรม จะพิจารณาได้จากการกระจายตัวของผลของการดำเนินการตามทางเลือกที่มีต่อประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม ดังนั้นทางเลือกที่เป็นธรรมก็คือทางเลือกที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนกลุ่มต่าง ๆ โดยเท่าเทียมกัน (5) ความสามารถในการสนองตอบ ทางเลือกที่มีความสามารถในการสนองตอบสูงก็คือ ทางเลือกที่สามารถทำให้กลุ่มที่มีความจำเป็นสูงได้รับผลจากทางเลือกนั้นด้วย และ(6) ความเหมาะสม (Appropriateness) จะเน้นลึกไปถึงคุณค่าและความสมควรหรือไม่ของเป้าหมายของทางเลือกที่กำหนดไว้ (ศุภชัย ยาวะประภาษ 2540 : 50-85)

เมื่อได้ทางเลือกนโยบายมาแล้ว นักวิเคราะห์นโยบายจะต้องทำการกลั่นกรองให้เหลือเฉพาะทางเลือกที่มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ เหมาะสมกับทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ มีความสอดคล้องกับค่านิยมของสังคม และก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง สอดคล้องกับเป้าประสงค์ที่กำหนด ทั้งนี้กระบวนการกลั่นกรองทางเลือกนโยบายมิใช่กระบวนการที่จะทำครั้งเดียวสำเร็จ ควรมีการกระทำซ้ำเพื่อให้มั่นใจได้ว่าทางเลือกนโยบายแต่ละทางเลือกมีคุณสมบัติตรงกับความต้องการ กระบวนการกลั่นกรองนโยบายที่ใช้กันโดยทั่วไปคือ กระบวนการประเมินผล ซึ่งจะทำให้พบว่าทางเลือกนโยบายมีจุดอ่อนอะไรบ้าง (Weaknesses) หรือมีข้อบกพร่องอะไรบ้าง (Deficiencies) ซึ่งการตรวจสอบพบจะทำให้สามารถแก้ไขได้ก่อน อย่างน้อยที่สุดอาจช่วยในการปรับปรุงทางเลือกนโยบาย โดยการขจัดจุดอ่อนและข้อบกพร่องต่าง ๆ ให้หมดไป และจะทำให้ได้ทางเลือกนโยบายใหม่ที่มีลักษณะของการสร้างสรรค์มากขึ้น

การกำหนดทางเลือกต่าง ๆ ของนโยบาย ภายหลังจากได้มีการวิเคราะห์นโยบาย และตัดสินใจเลือกทางเลือกที่ดีที่สุดแล้วมาเป็นแนวทางปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ นั้นจริง ๆ แล้วก็คือ การกำหนดนโยบายนั่นเอง (ผิน ปานขาว 2526 : 179) ทั้งนี้ผู้บริหารอาจเป็นผู้กำหนดขึ้นมาเองหรือกระทำร่วมกับบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องภายในหน่วยงาน การกำหนดนโยบายควรจะต้องมีสาระหรือความละเอียดชัดเจนมากกว่าการเกิดและก่อรูปนโยบาย ในสังคมไทยผู้ก่อรูปนโยบายและผู้กำหนดนโยบายมักเป็นบุคคลเดียวกันหรือกลุ่มบุคคลเดียวกัน และไม่มีกระบวนการกำหนดนโยบายที่สลับซับซ้อนมากนัก

เนื่องจากการก่อรูปนโยบาย การพัฒนาทางเลือกนโยบาย การตัดสินใจนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดโดยไม่สามารถจะพิจารณาแยกออกจากกันได้เด็ดขาด เฉพาะการกำหนดทางเลือกนโยบาย สมบัติ อารังธัญวงศ์ (2543) ได้กล่าวว่าการพัฒนาและการกำหนดทางเลือกนโยบาย เพื่อนำเสนอทางเลือกนโยบายที่เหมาะสมต่อผู้ตัดสินใจนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติของข้าราชการประจำ คุณลักษณะสำคัญของทางเลือก

นโยบายที่ดีจะต้องประกอบด้วยลักษณะของการสร้างสรรค์ที่เป็นการนำสิ่งใหม่ไปกระทำให้ปรากฏเป็นจริงและนวัตกรรมซึ่งเป็นการนำสิ่งใหม่ไปสู่การใช้ประโยชน์ (สมบัติ อารงธัญวงศ์, 2543: 357-362) การพัฒนาและกำหนดทางเลือกนโยบายเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องโดยตรงมาจากการริเริ่มก่อรูปนโยบาย โดยทั่วไปบุคคลในองค์กรต่าง ๆ จะเป็นผู้ริเริ่มนำเสนอทางเลือกนโยบาย บุคคลต่าง ๆ จะเป็นผู้รับรู้ปัญหาและนำไปสู่การรับรู้ขององค์กร กระบวนการพิจารณาทางเลือกนโยบาย อาจเริ่มจากการจำแนกริบทของนโยบายที่เกี่ยวข้องกับปัญหา โดยเริ่มตั้งแต่การนำปัญหาเดิมมาพิจารณาใหม่ การสำรวจเพื่อพัฒนาทางเลือกนโยบายให้ก้าวหน้าขึ้น การขยายแนวความคิดให้ชัดเจนจนกระทั่งก่อให้เกิดความคิดใหม่ เพื่อให้เกิดความชัดเจนสำหรับกรอบการวิเคราะห์ทางเลือกนโยบาย การพิจารณาทางเลือกนโยบาย อาจจำแนกได้ดังนี้ (1) การพิจารณาระหว่างทางเลือกที่ควรกระทำและไม่ควรกระทำ (2) การพิจารณาทางเลือกที่เหมาะสม ควรสอดคล้องกับเป้าประสงค์ของผู้ตัดสินใจนโยบาย อะไรคือทางเลือกนโยบายที่ดีขึ้นอยู่กับสิ่งที่ผู้ตัดสินใจนโยบายต้องการจะทำให้สำเร็จ(สมบัติ อารงธัญวงศ์, 2543: 363-366)

สำหรับการกลั่นกรองทางเลือกนโยบายที่ใช้กันโดยทั่วไป คือ กระบวนการประเมินผล ซึ่งจะทำให้พบว่าทางเลือกนโยบายมีจุดอ่อนอะไรบ้าง หรือมีข้อบกพร่องอะไรบ้าง ซึ่งการตรวจพบจะทำให้สามารถแก้ไขได้ก่อนอย่างที่สุดอาจช่วยในการปรับปรุงทางเลือกนโยบาย โดยการกำจัดจุดอ่อนและข้อบกพร่องต่าง ๆ ให้หมดไป ซึ่งจะทำให้ได้ทางเลือกนโยบายใหม่ที่มีลักษณะของการสร้างสรรค์มากขึ้น ส่วนการตรวจสอบทางเลือกอาจจะต้องตรวจสอบความเป็นไปได้ทางการเมือง ทั้งด้านต้นทุนและผลประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยต้องระบุให้ชัดเจนว่า ใครจ่ายค่าต้นทุนและใครได้ประโยชน์ อย่างไรก็ตามการตรวจสอบทางเลือกนโยบายทุกทางเลือกอาจกระทำได้ยากเพราะมีข้อจำกัดหลายประการทั้งในเรื่องเวลา ทรัพยากรในการตรวจสอบผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้ความเข้าใจอย่างลึกซึ้ง ตลอดจนอารมณ์ความรู้สึกของประชาชนที่เกี่ยวข้อง ทางแก้ไขอาจกระทำได้โดยการรวมกลุ่มทางเลือกที่คล้ายคลึงกันเข้าด้วยกัน เพื่อให้ตรวจสอบความเป็นไปได้มากขึ้น การตรวจสอบทางเลือกนโยบายและจัดทำรายงานเกี่ยวกับคุณลักษณะของทางเลือกนโยบายและผลลัพธ์ของการนำทางเลือกต่าง ๆ ไปปฏิบัติจะเป็นพื้นฐานของการเปรียบเทียบทางเลือกนโยบายได้เป็นอย่างดี (สมบัติ อารงธัญวงศ์, 2543: 368)

#### 5.4 การพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย

ขั้นตอนในการตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย เป็นกระบวนการที่มีการพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อทางเลือกนโยบาย ในการพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย บางนโยบายอาจถูกปฏิเสธ บางนโยบายอาจได้รับความเห็นชอบหรือบางนโยบายอาจถูกดัดแปลง

แก้ไข การตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบายที่กระทำโดยฝ่ายนิติบัญญัตินั้นเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าเป็นสิ่งที่ชอบธรรม (Legitimacy) เพราะการกระทำภายใต้กระบวนการที่มีข้อกำหนดชัดเจนดังนั้นโดยทั่วไปแล้วการตัดสินใจให้นโยบายที่กระทำโดยทางการ จึงได้รับการพิจารณาว่าเป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ถ้าผู้ตัดสินใจนโยบายเป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมาย (Legal authority) ที่จะทำการตัดสินใจนโยบาย(สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2543 : 370)

การศึกษาเกี่ยวกับการตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบายส่วนใหญ่จะมีการตัดสินใจบนพื้นฐานของทฤษฎีการตัดสินใจอยู่ 3 ทฤษฎีคือทฤษฎีแรกคือทฤษฎีหลักการเหตุผล (The rational-comprehensive theory) ปกติทุกทางเลือกจะต้องมีข้อมูลอย่างสมบูรณ์และพอเพียงในการพิจารณาดังนั้น และผู้ตัดสินใจควรมีเอกภาพ ในทฤษฎีนี้มีองค์ประกอบสำคัญคือ (1) ผู้ตัดสินใจต้องเผชิญกับปัญหาที่สามารถจำแนกออกจากปัญหาอื่นได้ (2) ผู้ตัดสินใจมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเป้าประสงค์ ค่านิยม ที่ผู้ตัดสินใจจะต้องคำนึงถึงและสามารถทำให้การพิจารณาปัญหามีความชัดเจนและทำการจัดลำดับตามความสำคัญของแต่ละกรณี (3) การตรวจสอบทางเลือกต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหาย่างชัดเจน (4) การตรวจสอบผลลัพธ์ทั้งด้านต้นทุนผลประโยชน์ ข้อได้เปรียบและข้อเสียเปรียบที่อาจเกิดขึ้นจากการตัดสินใจเลือกทางเลือกใดทางเลือกหนึ่ง (5) การเปรียบเทียบผลลัพธ์ที่อาจเกิดขึ้นของทางเลือกแต่ละทางเลือก (6) ผู้ตัดสินใจจะเลือกทางเลือกและผลลัพธ์ของแต่ละทางเลือกที่จะต้องตอบสนองเป้าประสงค์ ค่านิยม หรือวัตถุประสงค์สูงสุดขององค์การ ทฤษฎีที่สองคือ ทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน (The incremental theory) จะช่วยให้ลดข้อจำกัด ในกรณีที่ผู้ตัดสินใจมีข้อมูลไม่เพียงพอ มีเวลาจำกัด มีบุคลากรจำกัด รวมถึงมีงบประมาณจำกัดด้วย โดยมีสาระสำคัญจากองค์ประกอบต่อไปนี้ (1) การพิจารณาในการเลือกเป้าประสงค์และการวิเคราะห์เชิงประจักษ์ จะกระทำโดยการพิจารณาร่วมกันอย่างใกล้ชิดมากกว่าการที่จะแยกพิจารณาในแต่ละประเด็น (2) ผู้ตัดสินใจจะพิจารณาเฉพาะทางเลือกบางทางเลือกที่จะใช้ในการแก้ไขปัญหา ซึ่งจะแตกต่างไปจากนโยบายเดิมเพียงเล็กน้อยเท่านั้น (3) การประเมินผลทางเลือกแต่ละทางเลือกจะกระทำเฉพาะเพื่อพิจารณาผลลัพธ์ที่สำคัญของทางเลือกบางทางเลือกเท่านั้น (4) ปัญหาที่ผู้ตัดสินใจกำลังเผชิญอยู่นั้น ผู้ตัดสินใจจะต้องกระทำการนิยามปัญหาใหม่อย่างต่อเนื่อง (5) ถือว่าไม่มีการตัดสินใจเพียงครั้งเดียวหรือทางแก้ปัญหามันถูกต้องเพียงทางเดียว (6) วิธีนี้ช่วยในการแก้ไขปัญหาอุปสรรคจากวิธีการเดิมบางส่วนและนำไปสู่สภาพปัจจุบันที่ดีกว่า รวมทั้งช่วยให้เกิดความเป็นรูปธรรมมากขึ้น ส่วนทฤษฎีที่สาม ได้แก่ ทฤษฎีแบบผสมผสาน (Mixed scanning) ทฤษฎีนี้นักสังคมวิทยาชื่อ Amitai Etzioni เป็นผู้เสนอแนวทางนี้เพื่อทดแทนจุดอ่อนของทฤษฎีหลักการเหตุผลและทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน เป็นเสมือนแนวทางประนีประนอมของทั้งสองทฤษฎี สำหรับ

ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย อาจได้แก่ ความเชื่อและค่านิยมของผู้ตัดสินใจ ความสัมพันธ์กับกลุ่มผลประโยชน์ ความคิดเห็นของประชาชนโดยรวมหรือมติมหาชน ประโยชน์ของสังคมโดยรวม

ส่วนรูปแบบของการตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย โดยทั่วไปจะมี (1) การต่อรอง ซึ่งหมายความถึง การเจรจาต่อรอง (negotiation) การให้และการรับ (give-and-take) และการประนีประนอม (compromise) (2) มีการโน้มน้าว (Persuasion) และ(3) การใช้คำสั่ง (command) เป็นรูปแบบประกอบในการตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย (สมบัติ อารังธัญวงศ์ 2543 : 394)

### 5.5 การประกาศใช้นโยบาย

การประกาศใช้นโยบายเป็นการนำนโยบายที่ได้มีการพัฒนา และเป็นที่ยอมรับของทุกกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้อง และมาประกาศใช้นโยบายเพื่อให้สาธารณชนหรือผู้ที่จะต้องปฏิบัติตามนโยบายได้ทราบ และใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติต่อไป เนื่องจากการกำหนดนโยบายและประกาศใช้นโยบายส่วนใหญ่จะดำเนินการโดยผู้มีอำนาจ การประกาศใช้นโยบายมักจะออกมาในรูปของกฎหมาย คำแถลงการ สุนทรพจน์ หรือประกาศของหน่วยงาน หรือโดยการออกคำสั่ง ซึ่งถือว่าเป็นขั้นตอนสุดท้ายของการพัฒนานโยบาย (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2539: 111)

สมบัติ อารังธัญวงศ์ (2543 : 388-393) กล่าวถึงการประกาศนโยบายว่าเป็นผลโดยตรงจากการตัดสินใจเลือกนโยบาย ดังนั้นการประกาศใช้นโยบายจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงกลยุทธ์ที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จโดยได้รับความร่วมมือจากผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเป็นอย่างดี องค์ประกอบของการพิจารณาประกาศใช้นโยบายมีดังนี้ (1) ควรพิจารณาถึงกลยุทธ์ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (2) ความเป็นไปได้ทางการเมือง ซึ่งจะทำให้เกิดความมั่นใจว่าการประกาศใช้นโยบายจะมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง (3) การออกแบบทางเลือกนโยบายที่มีประสิทธิผล (4) การมีส่วนร่วมในความพยายามเกี่ยวกับการประกาศนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ และเพื่อให้การประกาศใช้นโยบายมีผลในการแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพ ควรคำนึงถึงความเป็นไปได้โดยการจำแนกบทบาทของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง การจูงใจและความเชื่อของผู้เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจนโยบาย การประเมินผลกระทบของการที่เกี่ยวเนื่องกับการตัดสินใจนโยบาย นอกจากนั้นควรคำนึงถึงการสร้างความร่วมมือจากบุคคลกลุ่มอื่นโดยเฉพาะกลุ่มที่เป็นพันธมิตร คำนึงถึงการประนีประนอมเพื่อจะได้รับการสนับสนุนอย่างเพียงพอต่อการนำนโยบายไปประกาศใช้อย่างเป็นทางการ และคำนึงถึงทักษะการใช้ภาษาใน

การชักจูงให้ผู้อื่นเห็นคล้อยตามหรือเกิดความประทับใจและเต็มใจที่จะให้การสนับสนุน รวมทั้งควรจัดให้มีการผลักดันนโยบายซึ่งควรกระทำโดยผ่านวาระการพิจารณาของที่ประชุม ซึ่งได้มีการตกลงกันไว้ล่วงหน้าแล้ว หรือผ่านมติของการประเมินผลซึ่งสนับสนุนข้อเสนอโยบายของกลุ่มตน

จะเห็นได้ว่าการพัฒนานโยบายเป็นการจัดทำนโยบายขึ้นมาใหม่หมดหรือการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมจากนโยบายเดิม โดยให้ได้นโยบายที่ดี ที่เหมาะสม ทั้งนี้จะเริ่มจากการเกิดและก่อรูปนโยบาย ที่เน้นการระบุประเด็นปัญหา และการรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศที่เกี่ยวข้อง การจัดทำข้อเสนอโยบายหรือการกำหนดนโยบาย การพิจารณาตัดสินใจ กำหนดให้เป็นนโยบาย และการประกาศใช้นโยบาย

### การวิจัยเชิงคุณภาพ

เนื่องจากการดำเนินการศึกษาภาคสนามในงานวิจัยนี้ ได้นำเอาการสัมภาษณ์มาใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม ซึ่งเป็นวิธีการเก็บข้อมูลในเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยจึงได้นำเสนอการวิจัยเชิงคุณภาพเพื่อให้เห็นลักษณะ วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล การตรวจสอบข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล ที่จะนำมาใช้ในงานวิจัยครั้งนี้ด้วย ดังจะได้นำเสนอต่อไปนี้

การวิจัยเชิงคุณภาพเกิดขึ้นพร้อม ๆ กับการมีมนุษย์เริ่มคิดสงสัย และค้นคว้าหาคำตอบเกี่ยวกับปรากฏการณ์ทางธรรมชาติ และปรากฏการณ์ทางสังคม แต่ในระยะแรก ๆ นั้นการค้นคว้าหาคำตอบมักจะอยู่ในลักษณะของการวิเคราะห์เชิงปรัชญาหรือหลักการความคิด ไม่อยู่ในลักษณะของการวิจัยเชิงประจักษ์ (Empirical research) สำหรับการศึกษารายการวิจัยเชิงคุณภาพในระยะแรกมักทำกันในสาขาสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ผู้ที่ทำการศึกษารายการวิจัยทางสังคมศาสตร์อย่างมีขั้นตอนนับตั้งแต่การเตรียมการศึกษาการเก็บข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูลก็คือ นักมานุษยวิทยาและนักสังคมวิทยา ทั้งนี้เพราะว่าการศึกษารายการวิจัยที่มีใช้สังคมของตนเองจึงต้องมีการเตรียมการล่วงหน้าในการจะศึกษาสังคม มีขั้นตอนของการเดินทางเข้าไปอยู่ในสังคมชุมชนนั้นเพื่อเก็บข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลต่อไป ส่วนนักสังคมวิทยาซึ่งศึกษาสังคมของตนเองและถ้าเป็นการสำรวจก็มีขั้นตอนของการเตรียมแนวคิด การเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบ ตลอดจนการวิเคราะห์ข้อมูลอย่างรอบด้าน อาจกล่าวได้ว่าในเรื่องของการวิจัยเพื่อเก็บข้อมูลปฐมภูมินั้น นักมานุษยวิทยาและนักสังคมวิทยาเป็นผู้ที่อยู่ในแนวหน้า เป็นผู้เริ่มทำงานในลักษณะของการเก็บข้อมูลภาคสนามก่อนนักวิชาการสาขาอื่น ๆ (อมรา พงศาพิชญ์, 2536 : 1)

สำหรับอิทธิพลของความคิดทางมานุษยวิทยาและสังคมวิทยาในการวิจัยนั้นอาจกล่าวได้ว่า สาขาวิชามานุษยวิทยามีอิทธิพลต่อแนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ และสาขาสังคมวิทยามี

อิทธิพลต่อแนวทางการวิจัยเชิงปริมาณ ข้อแตกต่างระหว่างการเก็บข้อมูลภาคสนามของงานวิจัยเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณมีค่อนข้างชัดเจน เพื่อให้เกิดความเข้าใจชัดว่าจะเลือกใช้วิธีเชิงปริมาณหรือเชิงคุณภาพขึ้นอยู่กับลักษณะของประเด็นปัญหาที่ต้องการ รวมถึงลักษณะของข้อมูลที่ต้องการ ในการวิจัยภาคสนามซึ่งหมายถึงการเก็บข้อมูลปฐมภูมิจากพื้นที่ ถ้าเป็นงานวิจัยเชิงปริมาณการเก็บข้อมูลมักจะอยู่ในรูปแบบของการสำรวจ ถ้าลักษณะของข้อมูลที่ต้องการมีเนื้อหาที่ไม่สลับซับซ้อนผู้ตอบสามารถตอบได้ทันที ไม่ต้องซักถามซ้ำเพื่อให้ข้อมูลชัดเจนขึ้น การสำรวจจึงเป็นการเก็บข้อมูลพื้นฐานที่กว้าง ๆ เนื้อหาทั่วไป เป็นการเก็บข้อมูลจากประชากรจำนวนมาก เพื่อให้ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดที่ต้องการศึกษาเพราะต้องการภาพรวมเกี่ยวกับประชากรทั่วไป ในการสำรวจ วิธีการเลือกตัวอย่างและวิธีการวิเคราะห์จะต้องให้ถูกต้องตามวิธีการทางสถิติ จึงจะเป็นที่ยอมรับว่าเชื่อถือได้และตัวอย่างที่เลือกมาถือว่าเป็นตัวแทนของประชากรทั้งหมดที่ต้องการจะศึกษาจริง ๆ ไม่ลำเอียง ถ้าเป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพที่เน้นการวิจัยภาคสนาม จะเลือกหน่วยที่จะทำการศึกษาจำนวนน้อยเพราะไม่ใช่การสำรวจ และหน่วยที่ศึกษาจะเป็นชุมชนมากกว่าบุคคล แต่การศึกษานักบุคคลจะกระทำในฐานะที่เป็นสมาชิกของชุมชนในบริบทซึ่งมีสิ่งแวดล้อมหลาย ๆ อย่างของชุมชน การเลือกกรณีศึกษาเป็นการเลือกด้วยวัตถุประสงค์เฉพาะ ไม่ต้องคำนึงว่าตัวอย่างจะเป็นตัวแทนของประชากรรวมทั้งหมดได้หรือไม่ ถ้าต้องการข้อมูลเกี่ยวกับสภาพพื้นที่ ลักษณะชาติพันธุ์ ประวัติ ความคิด สาเหตุปัจจัย ฯลฯ ซึ่งเป็นข้อมูลในด้านลึก การเก็บข้อมูลต้องมีวิธีการหลากหลาย เช่น ซักถาม การสังเกต เป็นต้น และวิธีการวิเคราะห์ก็เป็นเรื่อง การหาหลักการ เหตุผล มากกว่าการหาสัดส่วน อัตรา จำนวน อย่างไรก็ตามต้องย้ำว่า การที่จะใช้วิธีการศึกษาเชิงปริมาณหรือวิธีการศึกษาเชิงคุณภาพขึ้นอยู่กับคำถามการวิจัยที่ต้องการ และในการวิจัยในบางประเด็นอาจใช้ทั้งสองวิธีการควบคู่กันก็ได้ (อมรา พงศาพิชญ์, 2536 : 2)

เนื่องจากการวิจัยเชิงคุณภาพเกิดขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของนักวิจัยที่มุ่งศึกษาปรากฏการณ์สังคมโดยคำนึงถึงลักษณะเฉพาะของปรากฏการณ์สังคมที่ต่างจากปรากฏการณ์ธรรมชาติ แต่การวิจัยเชิงคุณภาพไม่ได้ปฏิเสธข้อมูลเชิงประจักษ์ และวิธีการเชิงปริมาณที่นักปฏิฐานนิยมให้ความสำคัญ การวิจัยเชิงคุณภาพจะสนใจข้อมูลด้านความรู้สึกนึกคิด ความหมาย ค่านิยมหรืออุดมการณ์ของบุคคล นอกเหนือไปจากข้อมูลเชิงปริมาณ มักใช้เวลานานในการศึกษาติดตามระยะยาว ใช้การสังเกตแบบมีส่วนร่วมและการสัมภาษณ์อย่างไม่เป็นทางการเป็นวิธีการหลักในการเก็บรวบรวมข้อมูล และเน้นการวิเคราะห์ข้อมูลโดยการตีความสร้างข้อสรุปแบบอุปนัย (สุภางค์ จันทวานิช , 2539 : 12-13)

สำหรับหลักการและลักษณะของงานวิจัยเชิงคุณภาพโดยรวมนั้น อมรา พงศาพิชญ์ (2536 : 4-6) ได้สรุปลักษณะเด่นของการวิจัยเชิงคุณภาพไว้ดังนี้ (1) มีความต้องการข้อมูลที่รอบ



ด้าน (Holistic) เพื่อเข้าใจบริบทของสังคม (2) มีวัตถุประสงค์ที่จะอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคม (Contextual) (3)ต้องการที่จะเข้าใจระบบความคิด ระบบความเชื่อและตรรกะของผู้ที่อยู่ในชุมชนหรือสังคม การศึกษาระบบความคิดนี้ไม่สามารถศึกษาได้จากการเก็บข้อมูลเพียงครั้งเดียว หรือโดยการใช่แบบสอบถาม ทั้งนี้เพราะผู้วิจัยจำเป็นจะต้องซักถามผู้ตอบอย่างละเอียดถี่ถ้วนให้เข้าใจจริง ๆ ว่าการสื่อความหมายระหว่างผู้ถามและผู้ตอบนั้นตรงกัน ข้อมูลที่ได้จะต้องเป็นข้อมูลที่สะท้อนระบบความคิดของผู้ตอบโดยตรง (4) งานวิจัยเชิงคุณภาพเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในสังคมนั้นจะช่วยให้การวิเคราะห์มีความลึกซึ้งมากขึ้นมาก นอกจากนี้อาจมีรายละเอียดในระดับชุมชนอื่น ๆ ที่สามารถช่วยอธิบายถึงสาเหตุของการเกิดปรากฏการณ์ที่เข้าใจยากอื่น ๆ ได้ อีก (5) การศึกษากระบวนการเป็นอีกลักษณะหนึ่งซึ่งจำเป็นต้องใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพเพื่อจะช่วยให้ค้นพบคำตอบเกี่ยวกับสาเหตุความเป็นมาและความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบต่าง ๆ ในลักษณะที่ชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน (6) การเก็บข้อมูลที่ต้องการจากแหล่งข้อมูลบุคคลที่เลือกสรรแล้วว่าเป็นผู้รู้เรื่องนั้น ๆ ดี (Key informant) วิธีการเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก ถามเฉพาะคน ในเรื่องที่คุณอื่นไม่รู้ถือว่า เป็นเทคนิคการวิจัยเชิงคุณภาพที่เป็นลักษณะเด่น (7) งานวิจัยเชิงคุณภาพ อาจใช้วิธีการตีความจากข้อมูลที่มีอยู่ เพื่อเข้าใจความหมายที่ซ่อนอยู่

ในการวิจัยเชิงคุณภาพนั้น สฎางค์ จันทวานิช (2539 : 81-108) ได้กล่าวไว้ในหนังสือคู่มือการวิจัยเชิงคุณภาพเพื่องานพัฒนาว่า ผู้วิจัยเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญยิ่งเพราะผู้วิจัยมีฐานะเป็นเครื่องมือในการเก็บข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลด้วยตนเอง จุดเน้นที่สำคัญของการเก็บข้อมูลนี้ได้แก่ การเน้นความเป็นมนุษย์ของผู้วิจัยและผู้ถูกวิจัย การเน้นข้อมูลที่เป็นระบบความหมายและการรับรู้ปรากฏการณ์ การเน้นจุดยืนแบบคนในการรับรู้ปรากฏการณ์ และการเน้นบริบททางสังคมและวัฒนธรรมของปรากฏการณ์ สิ่งแรกที่คุณวิจัยต้องทำความเข้าใจคือวิธีการเข้าถึงปรากฏการณ์อันได้แก่ชุมชน ต้องทำความเข้าใจระบบความหมายของข้อมูล และต้องทำความเข้าใจการเก็บรวบรวมข้อมูล ซึ่งขั้นตอนในความเป็นจริงของการทำวิจัยเชิงคุณภาพต่อไปก็คือ การเริ่มทำงานภาคสนามในชุมชนและการเก็บรวบรวมข้อมูล ขั้นตอนเหล่านี้อาจจำแนกได้ดังนี้ (1) การเข้าสนาม (2) การสังเกตและจดบันทึก (3) การสัมภาษณ์ (4) การใช้ข้อมูลเอกสาร (5) การตรวจสอบข้อมูล (6) การใช้หลักจรรยาบรรณในการวิจัย

นักวิจัยเชิงคุณภาพที่ทำงานสนามในหมู่บ้านจะต้องเข้าไปพักอาศัยในหมู่บ้าน ทั้งนี้เพื่อจะได้เก็บรวบรวมข้อมูลได้สมบูรณ์ที่สุด ผู้วิจัยอาจต้องเตรียมอุปกรณ์สำหรับช่วยเก็บข้อมูลในหมู่บ้าน อุปกรณ์ที่ใช้แพร่หลายที่สุดคือ เทปบันทึกเสียง กล้องถ่ายรูปและกล้องวิดีโอ ขั้นตอนต่อไปในการเข้าสนามคือ การแนะนำตัว เป็นการบอกให้ทราบว่าเป็นใครจะมาทำอะไร

ทำไมจึงเลือกที่นี่ จะเอาผลงานไปทำอะไร และสถานที่นี้จะได้อะไรจากงานวิจัยนี้ สิ่งที่สำคัญที่สุดของการเข้าสนามและการแนะนำตัวคือ **การกำหนดสถานภาพและบทบาทที่เหมาะสมของนักวิจัย** นั่นคือการได้เข้าเป็นสมาชิกและมีส่วนร่วมในชุมชนที่ไปทำการศึกษา รวมทั้งการปฏิบัติในสิ่งที่เป็ความคาดหวังและบรรทัดฐานของสังคมของหมู่บ้านหรือสถานที่ที่ศึกษา ขึ้นต่อไป คือ **การสร้างความสัมพันธ์ (Rapport)** ซึ่งเป็นการผูกไมตรีจนกระทั่งชาวบ้านหรือสมาชิกในสถานที่ศึกษามีความไว้นือเชื่อใจผู้วิจัย หรือที่เรียกว่าสร้างให้เกิดสถานภาพที่เป็นคนใน (Emic) และผู้วิจัยยังต้องรักษาความสัมพันธ์เช่นนี้ตลอดไป ผู้วิจัยจะทำตัวเป็นคนนอกไม่ยุ่งเกี่ยวหรือรับรู้กับชีวิตในชุมชนไม่ได้ แต่นักวิจัยต้องระวังในสองแง่ คือ **ระวังมิให้ตนมีบทบาทเกินกว่าที่ควรเป็นและระวังมิให้เกิดความลำเอียงในการรวบรวมและตีความหมายข้อมูล** หลังจากผู้วิจัยผ่านขั้นตอนของการเข้าสนามแล้ว ก็เริ่มทำงานขั้นต่อไปคือ การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลมีหลายวิธี ได้แก่ การสังเกต (ซึ่งอาจใช้กรอบการสังเกตที่เป็นกลาง ๆ เช่นที่ Lofland ได้เสนอ 6 ประเด็นคือ ฉากและบุคคล พฤติกรรม แบบแผนพฤติกรรม ความสัมพันธ์ การมีส่วนร่วม และความหมาย) การจดบันทึกภาคสนาม (Field note) การสัมภาษณ์ การใช้ข้อมูลเอกสาร เฉพาะการสัมภาษณ์และการใช้ข้อมูลเอกสารมีดังนี้

การสัมภาษณ์เป็นการสนทนาซักถามอย่างมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ได้ข้อมูลเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่ต้องการ ในการวิจัยเชิงคุณภาพข้อมูลจากการสัมภาษณ์จะช่วยอธิบายสิ่งที่นักวิจัยพบเห็นหรือสังเกตได้ แต่ยังไม่เข้าใจให้แจ่มแจ้งยิ่งขึ้น โดยปกติ ผู้วิจัยมีหน้าที่ควบคุมทิศทางการสัมภาษณ์ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องกำหนดโครงสร้างของคำถาม นอกจากนั้นผู้วิจัยยังต้องรู้จักตัดบทสนทนาด้วยในส่วนที่ควรจะเป็น จุดสนใจของการสัมภาษณ์ก็คือ การหาข้อมูลเกี่ยวกับกฎระเบียบหรือระบบความหมายที่เหตุการณ์หรือปรากฏการณ์สังคมหนึ่ง ๆ มีอยู่ ส่วนใหญ่ข้อมูลประเภทนี้มักเป็นสิ่งที่มองไม่เห็น การสัมภาษณ์มีหลายระบบ เช่น การสัมภาษณ์แบบเป็นทางการหรือกึ่งทางการ (Formal or semi-formal interview) ในการสัมภาษณ์ผู้วิจัยจะมีแบบสัมภาษณ์ซึ่งมีข้อคำถามโดยละเอียดตามที่เตรียมไว้ การถามจะถามเรียงไปตามลำดับที่กำหนดในแบบสัมภาษณ์ การสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการ (Informal interview) ซึ่งนิยมใช้กันมากในการวิจัยเชิงคุณภาพ มีวิธีการคล้าย ๆ กับการพูดคุยกัน โดยผู้สัมภาษณ์จะปล่อยให้บรรยากาศของการสัมภาษณ์เป็นไปอย่างง่าย ๆ ไม่มีพิธีรีตรอง ไม่เป็นทางการ ไม่เคร่งครัดในเรื่องขั้นตอนและลำดับของข้อคำถาม การสัมภาษณ์แบบนี้ทำได้ง่ายกว่าการสัมภาษณ์แบบอื่น ๆ เพราะไม่มีขั้นตอนและดำเนินไปได้เรื่อย ๆ แต่ก็เป็นการสัมภาษณ์ที่ทำให้ดีได้ยาก การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key-informant interview) เป็นต้น

ขั้นตอนของการสัมภาษณ์ โดยทั่วไปเริ่มตั้งแต่การแนะนำตัว การชี้แจงวัตถุประสงค์ของการสัมภาษณ์ และเอกสารเกี่ยวกับการวิจัยอื่น ๆ เช่น จดหมายอนุญาตให้ทำการสัมภาษณ์ แล้วจึงเริ่มสัมภาษณ์ ส่วนเทคนิคในการสัมภาษณ์ มีดังนี้ (1) ควรให้ความสำคัญต่อข้อมูลเกี่ยวกับค่านิยมพื้นฐาน (2) ควรใช้เวลาในการสัมภาษณ์อย่างมีประสิทธิภาพ และผู้วิจัยควรฟังมากกว่าพูดเพื่อให้ได้ข้อมูลจากผู้ตอบ (3) ควรระมัดระวังในการใช้ภาษา (4) ผู้วิจัยควรรู้จักใช้เทคนิคการหยุดเงียบหรือรอคอยระหว่างที่ไม่มีคำตอบจากผู้ตอบ

ฉวีวรรณ ประจวบเหมาะ ( 2527 : 94) ได้สรุปว่าการสัมภาษณ์ที่ดีนั้น ผู้สัมภาษณ์จะต้องมีการเตรียมคำถามเป็นอย่างดี มีมนุษยสัมพันธ์และศิลปะในการสัมภาษณ์ ทั้งนี้โดยการพยายามทำให้ผู้ตอบไว้วางใจ ยินดีให้ความร่วมมือและใช้ความสังเกตและวิจารณ์ญาณในการตรวจสอบและหารายละเอียดข้อมูลอย่างถูกต้องที่สุดเท่าที่จะทำได้ ทั้งนี้ทั้งนั้นควรเข้าใจว่าไม่มีสูตรเฉพาะในการสัมภาษณ์ ผู้สัมภาษณ์ต้องมีไหวพริบดัดแปลงให้เหมาะสมกับสถานการณ์ของการสัมภาษณ์ด้วย จึงจะประสบความสำเร็จและควรคำนึงด้วยว่าผู้ให้สัมภาษณ์นั้นเป็นมนุษย์เหมือนกับผู้สัมภาษณ์ มิใช่วัตถุของการศึกษาที่เราจะทำได้อย่างไรก็ได้ตามใจชอบ เราควรให้เขารู้สึกว่าเขากำลังช่วยเราหรือช่วยให้ความรู้แก่คนรุ่นหลังก็อาจจะได้รับความร่วมมือในที่สุด

สำหรับการใช้ข้อมูลเอกสาร สุภางศ์ จันทวานิช (2539 : 101-102) ได้กล่าวไว้ว่า ข้อมูลเอกสารก็เป็นแหล่งที่จะละเอียดมิได้ เพราะมีข้อมูลบางอย่างที่ไม่อาจหาได้จากการทำงานภาคสนาม เช่น ข้อมูลหลักฐานเกี่ยวกับข้อมูลในอดีต หรือมีข้อมูลที่พร้อมแก่การนำไปใช้โดยทันเวลากว่าไปเก็บใหม่ด้วยตนเอง เช่น ข้อมูลด้านประชากร เป็นต้น ส่วนชนิดของข้อมูลเอกสาร ได้แก่ สถิติและบันทึกต่าง ๆ ข่าวหรือบทความในหนังสือพิมพ์ ประกาศของทางราชการ ด้วบทกฎหมาย บันทึกส่วนตัว อัดชีวประวัติ ฯลฯ เป็นต้น

เมื่อได้เก็บรวบรวมข้อมูลครบถ้วนด้วยวิธีการหลัก ๆ มาแล้วนักวิจัยเชิงคุณภาพจำเป็นที่จะต้องตรวจสอบข้อมูล การตรวจสอบข้อมูลในการวิจัยต้องกระทำพร้อม ๆ กับที่เก็บข้อมูล เป็นการตรวจสอบทันทีในสนาม หรือเมื่อออกจากสนามไปแล้วอยู่ในระหว่างวิเคราะห์ข้อมูลขั้นสุดท้ายก็อาจย้อนกลับมาตรวจสอบข้อมูลบางส่วนอีกได้ การตรวจสอบข้อมูลอาจทำได้หลายวิธี ซึ่ง สุภางศ์ จันทวานิช (2539 : 103-104) ได้เสนอไว้ดังนี้ (1) การตรวจสอบข้อมูลจากแหล่งข้อมูลบุคคลที่ต่างกัน ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงแหล่งข้อมูลบุคคลที่ใช้ให้หลากหลายออกไป เช่น เคยสัมภาษณ์ นาย ก. ในเรื่องการจัดทำนโยบาย ก็อาจเปลี่ยนเป็นสัมภาษณ์นาย ข. บ้าง (2) การตรวจสอบข้อมูลในสถานที่ที่ต่างกัน ได้แก่ การเปลี่ยนสถานที่ที่ได้ข้อมูลเรื่องเดียวกัน เช่น ผู้วิจัยที่ได้ข้อมูลเกี่ยวกับผู้นำชุมชนจากการประชุมองค์การท้องถิ่น เช่น คณะกรรมการหมู่บ้าน อาจเก็บ

ข้อมูลของผู้นำคนเดียวกันนี้ในสถานที่อื่น เช่น ที่บ้าน ที่วัด ที่ในเมือง เป็นต้น (3) การตรวจสอบข้อมูลในเวลาที่แตกต่างกัน ได้แก่ การเปลี่ยนช่วงเวลาที่จะได้รับข้อมูล (4) การตรวจสอบข้อมูล โดยผู้เก็บข้อมูลที่ต่างกัน (5) การตรวจสอบข้อมูลกับเจ้าของข้อมูล เป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าของข้อมูล ได้ตรวจสอบข้อมูลก่อน

ส่วน โสภณา เหลืองวิลาวัดณ์ (2533 : 25-28) ได้สรุปผลจากการประชุมปฏิบัติการวิจัยเชิงคุณภาพ ณ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ระหว่างวันที่ 14-22 พฤษภาคม 2533 ถึงการตรวจสอบข้อมูลจากการวิจัยเชิงคุณภาพว่า เป็นขั้นตอนที่นักวิจัยเชิงคุณภาพจะละเอียดมีได้ และถือว่าเป็นจริยธรรมของนักวิจัยที่จะต้องมีความซื่อสัตย์ ในการตรวจสอบข้อมูลกระทำได้ใน 2 กรณีคือ (1) ตรวจสอบความครบถ้วน ความพอเพียง (2) ตรวจสอบความน่าเชื่อถือได้และความแม่นยำตรงของข้อมูล ในการตรวจสอบความน่าเชื่อถือได้โดยทั่วไปจะทำได้โดยสอบถามข้อมูลเรื่องเดียวกันจากผู้ให้ข่าวสำคัญ (Key informant) หลาย ๆ คน ใช้ข้อสังเกต และอาจใช้แบบสอบถามร่วมด้วย แล้วนำข้อมูลที่ได้จากทั้ง 3 ทางมาพิจารณาร่วมกัน

เนื่องจากข้อมูลในการวิจัยเชิงคุณภาพเป็นการนำเสนอข้อมูลเชิงบรรยายเพื่อให้เห็นลักษณะและสภาพของปรากฏการณ์ รวมทั้งความเคลื่อนไหวและเปลี่ยนแปลงของปรากฏการณ์ทางสังคม การวิเคราะห์ข้อมูลมีได้แยกส่วนออกมาจากกระบวนการเก็บข้อมูล กล่าวคือ ตั้งแต่เริ่มต้นที่นักวิจัยจะลงมือศึกษาปัญหาใดปัญหาหนึ่ง นักวิจัยจำเป็นต้องตัดสินใจที่จะเลือกใช้กรอบแนวคิดในการวิจัยเพื่อใช้เป็นเครื่องมือนำทางในการเก็บข้อมูล เท่ากับว่านักวิจัยเริ่มต้นวางแนวทางในการวิเคราะห์ข้อมูลในระดับหนึ่งแล้ว เมื่อลงมือเก็บข้อมูลภาคสนาม นักวิจัยเชิงคุณภาพต้องทำการบันทึกข้อมูลไว้อย่างเป็นระบบ แล้วนำข้อมูลเหล่านั้นมาวิเคราะห์ โดยดำเนินการจำแนกและจัดระบบ (Typology and taxonomy) ทั้งนี้แนวคิดของการจำแนกข้อมูลโดยจำแนกข้อมูลที่มีลักษณะคล้ายกันมารวมกันไว้เป็นหมวดหมู่ให้สามารถเข้าใจได้ง่ายและมีความสัมพันธ์เชิงเหตุผล (logical relation) โดย (1) จำแนกประเภทของปรากฏการณ์ (Typology) เป็นการจัดหมวดหมู่และจำแนกประเภทปรากฏการณ์ให้เป็นหมวดหมู่ (2) การจัดระบบข้อมูลแบบที่มีความสัมพันธ์ (Taxonomy) (ชยันต์ วรรณนะภูติ , 2536 : 145-158)

สำหรับ สุภางค์ จันทวานิช (2540 : 17-67) ได้เสนอขั้นตอนในการวิเคราะห์ข้อมูลสำหรับการวิจัยเชิงคุณภาพไว้เป็น 5 ขั้นตอน ได้แก่ (1) การใช้แนวคิดทฤษฎีและการสร้างกรอบแนวคิดสำหรับการวิเคราะห์ เป็นแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับปัญหาการวิจัย และนักวิจัยจะต้องขวนขวายศึกษาก่อนเริ่มทำวิจัยแล้ว แนวคิดกลาง ๆ ที่นักวิจัยอาจจะนำมาใช้ประกอบในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ แนวคิดเรื่องการวิเคราะห์ชุมชน การวิเคราะห์ชายสังคม และทฤษฎี

โครงสร้างการหน้าที่ (2) การตรวจสอบข้อมูล เป็นการตรวจสอบเพื่อหาความเชื่อถือได้ของข้อมูล และเพื่อดูความครบถ้วนและคุณภาพของข้อมูล (3) การจัดบันทึกและทำดัชนีข้อมูล การทำดัชนีข้อมูลก็คือการเลือกคำบางคำมาใช้เพื่อจัดหมวดหมู่ข้อมูล โดยอาจจัดทำดัชนีแบบใดแบบหนึ่งก็ได้ เช่น ดัชนีเชิงบรรยาย ดัชนีเชิงตีความ ดัชนีเชิงอธิบาย เป็นต้น (4) การทำข้อสรุปชั่วคราวและการกำจัดข้อมูล การทำข้อสรุปชั่วคราวคือการนำความคิดที่นักวิจัยประมวลได้จากการทำดัชนีข้อมูล และเชื่อมโยงดัชนีนั้นเข้าด้วยกันแล้วลงมือเขียนเป็นประโยคหรือข้อความเชิงแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับลักษณะของดัชนีหรือข้อมูลที่ศึกษาและความเชื่อมโยงของดัชนีเหล่านั้น (5) การสร้างข้อสรุปและการพิสูจน์ข้อสรุป เป็นการนำข้อสรุปย่อย ๆ มาเชื่อมโยงกันเพื่อให้เป็นบทสรุปซึ่งจะตอบปัญหาของการวิจัย การโยงความสัมพันธ์ของข้อสรุปย่อย ๆ เข้าด้วยกันจะต้องทำอย่างเป็นระบบ และค่อย ๆ ทำด้วยความประณีต จึงจะได้บทสรุปที่ดี ซึ่งขึ้นอยู่กับความสมบูรณ์ของข้อมูลที่ เป็นข้อสรุปย่อย ภารกิจสุดท้ายคือการพิสูจน์ว่าบทสรุปนั้นเป็นการสรุปที่ดีที่สุดแล้ว เมื่อแน่ใจแล้วจึงนำไปเขียนรายงานการวิจัยต่อไป

จะเห็นได้ว่าการวิจัยเชิงคุณภาพเป็นการศึกษาที่ได้ข้อมูลด้านความรู้สึกนึกคิด ความหมาย ค่านิยม หรืออุดมการณ์ของบุคคล ใช้การสังเกตแบบมีส่วนร่วมและการสัมภาษณ์อย่างไม่เป็นทางการเป็นวิธีการหลักในการเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยถือว่าเป็นเครื่องมือในการวิจัย โดยผู้วิจัยต้องเข้าไปฝังตัวอยู่ในภาคสนามหรือชุมชนที่ศึกษา มีการตรวจสอบข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลโดยการตีความสร้างข้อสรุปแบบอุปนัยเป็นสำคัญ

## ภาพรวมของโครงสร้างและระบบการบริหารงานของสถาบันราชภัฏ

งานวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดให้สถาบันราชภัฏเป็นหน่วยศึกษา แต่สถาบันราชภัฏเป็นหน่วยงานหนึ่งในสังกัดของสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ กระทรวงศึกษาธิการ ด้วยเหตุนี้จึงควรมาทำความเข้าใจโครงสร้างและระบบการบริหารงานของสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏและสถาบันราชภัฏเพื่อให้เห็นถึงความสัมพันธ์เกี่ยวโยงไปสู่การพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ โดยรวมดังต่อไปนี้

### 1. สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ

เดิมสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏก็คือ กรมการฝึกหัดครู การดำเนินงานของ กรมการฝึกหัดครูได้มีการปฏิบัติภารกิจ โดยยึดกรอบของพระราชบัญญัติวิทยาลัยครู พ.ศ.2518 เรื่อยมาจนกระทั่งในปี พ.ศ.2538 ได้มีการตราพระราชบัญญัติขึ้นมาใหม่เรียกว่า พระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ.2538 โดยให้กรมการฝึกหัดครู เปลี่ยนชื่อเรียกใหม่ว่า

**สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ** ปัจจุบันการดำเนินงานกิจการของสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏในภาพรวมก็จะดำเนินการโดยอาศัยสภาที่เรียกว่า **คณะกรรมการสภาสถาบันราชภัฏ** หรือเรียกย่อ ๆ ว่า **คสส.** ซึ่งประกอบไปด้วยกรรมการสภาทั้งหมด 35 คน มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการมอบหมาย เป็นประธานกรรมการสภาสถาบันราชภัฏ มีปลัดกระทรวงศึกษาธิการเป็นรองประธานฯ มีอธิการบดีของสถาบันราชภัฏที่ได้รับการเลือกมาเป็นกรรมการสภาสถาบันราชภัฏแปดคน อีกแปดคนเลือกจากคณาจารย์ประจำของสถาบันราชภัฏ ซึ่งเลือกจากอธิการบดีของสถาบัน นอกจากนั้นจะมี กรรมการสภาสถาบันราชภัฏผู้ทรงคุณวุฒิสิบหกคน โดยมีเลขาธิการสำนักงานสภาสถาบันเป็นกรรมการและเลขานุการ ทั้งนี้กรรมการสภาสถาบันราชภัฏจะมีวาระอยู่ในตำแหน่งสองปี คณะกรรมการสภาสถาบันราชภัฏนี้จะมีหน้าที่หลักในการวางนโยบายและกำกับแผนพัฒนาของสถาบันที่เกี่ยวกับการศึกษา วางระเบียบและออกข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับการดำเนินงานกิจการของสถาบัน และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องรวมทั้งให้มีสภาวิชาการด้วย ซึ่งจะมีกรรมการสภาวิชาการจำนวน 22 คน ทั้งนี้ประธานสภาวิชาการจะเป็นบุคคลที่คณะกรรมการสภาสถาบันราชภัฏแต่งตั้ง และมีรองเลขาธิการเป็นเลขานุการสภาวิชาการโดยคำแนะนำของเลขาธิการ คณะกรรมการสภาวิชาการจะมีวาระอยู่ในตำแหน่งสองปี โดยทำหน้าที่หลักคือเสนอความเห็นและให้คำปรึกษาแก่คณะกรรมการสภาสถาบันราชภัฏในเรื่องเกี่ยวกับวิชาการของสถาบัน จะเห็นได้ว่าสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏเป็นนิติบุคคล ที่มีส่วนสำคัญที่ยังมีกลไกทั้งในส่วนที่เป็นคณะกรรมการสภาสถาบันราชภัฏ (คสส.) และสภาวิชาการที่ยังดูแลการทำงานของสถาบันราชภัฏอยู่ และสถาบันราชภัฏก็ยังไม่อิสระโดยแท้จริง

## 2. สถาบันราชภัฏ

เดิมสถาบันราชภัฏคือวิทยาลัยครู ขึ้นอยู่กับกรมการฝึกหัดครู กระทรวงศึกษาธิการ ปัจจุบันหลังจากที่ได้มีการใช้พระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ.2538 วิทยาลัยครูทั้งหลายให้เรียกชื่อใหม่ว่า **สถาบันราชภัฏ** มีบทบาทและภาระกิจตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 7 กำหนดให้สถาบันราชภัฏเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์ให้การศึกษาระดับปริญญาตรีและวิชาชีพชั้นสูง ทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคม ปรับปรุง ถ่ายทอดและพัฒนาเทคโนโลยี ทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ผลิตครูและส่งเสริมวิทยฐานะครู ให้สถาบันราชภัฏเป็นส่วนราชการในสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ให้สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏเป็นนิติบุคคล มีฐานะเป็นกรมในกระทรวงศึกษาธิการ และปัจจุบันสถาบันราชภัฏมีจำนวน 36 แห่ง (ยังไม่นับรวมที่กำลังจะเปิดใหม่อีก 5 แห่ง)

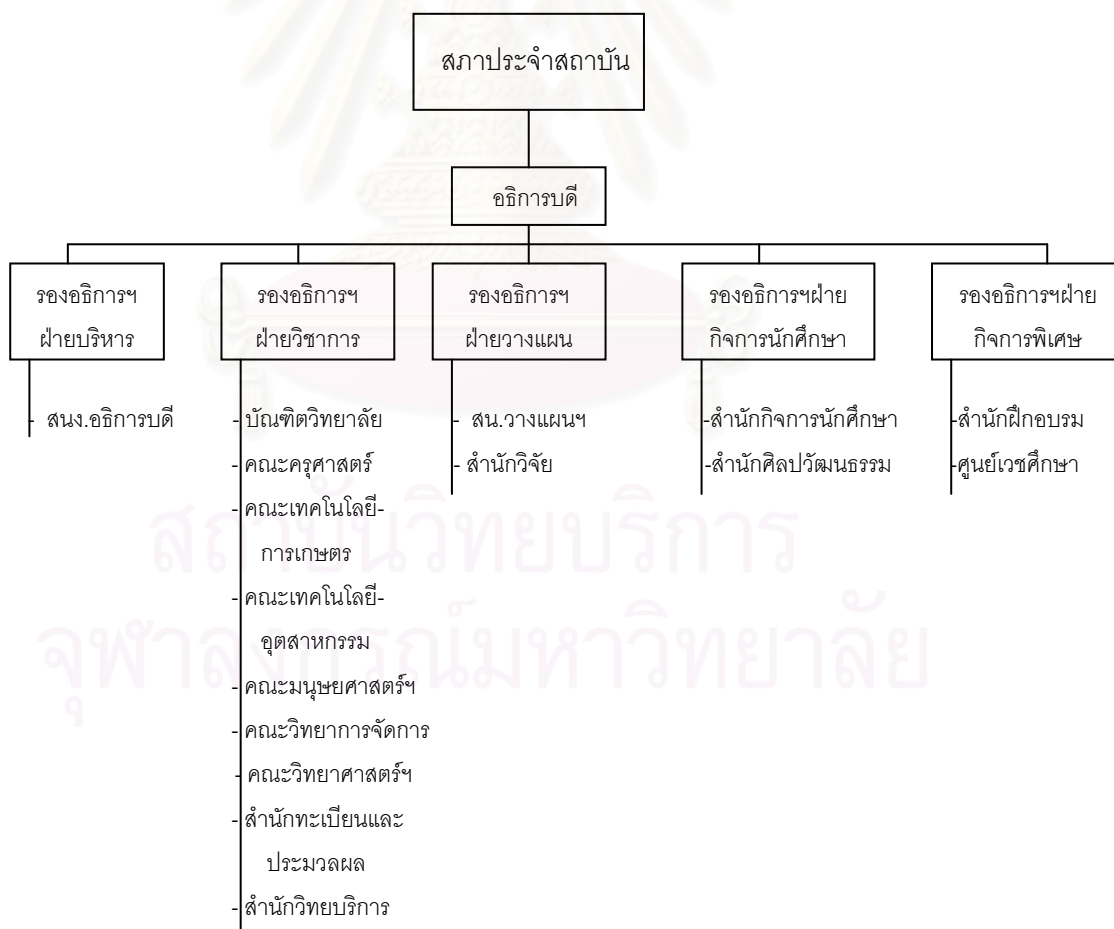
สถาบันราชภัฏแต่ละแห่งมีการดำเนินกิจการโดยอาศัยสภาที่เรียกชื่อว่า **สภาประจำสถาบัน (สปส.)** ซึ่งมีองค์คณะกรรมการสภาประจำสถาบันจำนวน 18 คน ประกอบด้วย (1) นายกสภาประจำสถาบัน (2) อุปนายกสภาประจำสถาบัน ได้แก่ อธิการบดี (3) กรรมการสภาประจำสถาบันสามคน ซึ่งเลือกจากผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสำนักวิจัย และหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ (4) กรรมการสภาประจำสถาบันสี่คนซึ่งเลือกจากคณาจารย์ประจำในสถาบัน (5) กรรมการสภาประจำสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิแปดคน มีผู้อำนวยการสำนักงานอธิการบดีเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยที่นายกสภาประจำสถาบันและกรรมการสภาประจำสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระอยู่ในตำแหน่งสองปี และสภาประจำสถาบันมีอำนาจและหน้าที่ดังนี้ (1) กำกับดูแลให้สถาบันปฏิบัติตามนโยบายและแผนพัฒนาสถาบันตามที่คณะกรรมการสภาสถาบันราชภัฏกำหนด (2) วางระเบียบและออกข้อบังคับของสถาบัน ทั้งนี้โดยไม่ขัดต่อระเบียบ และข้อบังคับของคณะกรรมการสภาสถาบันรวมทั้งวางระเบียบและออกข้อบังคับอื่นตามที่คณะกรรมการสภาสถาบันราชภัฏมอบหมาย (3) เสนอการจัดตั้ง การรวม และการยุบเลิกส่วนราชการของสถาบันตามมาตรา 11 รวมทั้งการแบ่งส่วนราชการในส่วนราชการดังกล่าว ต่อคณะกรรมการสภาสถาบันราชภัฏ (4) พิจารณาเสนอการรับสถาบันอุดมศึกษาหรือสถาบันวิจัยอื่นเข้าสมทบในสถาบัน หรือการยกเลิกการสมทบของสถาบันดังกล่าวต่อคณะกรรมการสภาสถาบันราชภัฏ (5) อนุมัติหลักสูตรการศึกษาและการเปิดสอนของสถาบันให้สอดคล้องคล้อยกับมาตรฐาน ที่คณะกรรมการสภาสถาบันราชภัฏกำหนด (6) พัฒนางานด้านวิชาการและควบคุมมาตรฐานการศึกษาของสถาบัน (7) อนุมัติการให้ปริญญา ประกาศนียบัตรบัณฑิต อนุปริญญาและประกาศนียบัตร (8) แต่งตั้งรองผู้อำนวยการสำนักงานอธิการบดี รองคณบดี รองผู้อำนวยการ สำนักวิจัย และรองหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ และให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง (9) สรรหาบุคคลเสนอต่อคณะกรรมการสภาสถาบันราชภัฏให้ดำเนินการเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายกสภาประจำสถาบันและอธิการบดี (10) เสนอการแต่งตั้งและถอดถอนศาสตราจารย์ ศาสตราจารย์พิเศษ ศาสตราจารย์เกียรติคุณ รองศาสตราจารย์พิเศษ และผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษต่อคณะกรรมการสภาสถาบันราชภัฏ (11) พิจารณางบประมาณประจำปีที่เป็นเงินงบประมาณแผ่นดิน เพื่อเสนอขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการสภาสถาบันราชภัฏ (12) อนุมัติงบประมาณประจำปีจากรายได้ของสถาบัน นอกจากที่กำหนดไว้ในงบประมาณแผ่นดิน (13) พิจารณารายงานการรับจ่ายเงินในรอบปีและรายงานการดำเนินกิจการของสถาบัน เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการสภาสถาบันราชภัฏ (14) ให้คำปรึกษาและให้ความเห็นในกิจการของสถาบัน (15) แต่งตั้งคณะกรรมการ อนุกรรมการ หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเพื่อกระทำการใด ๆ อันอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของสภาประจำสถาบัน

จากที่กล่าวมาสิ่งที่เห็นได้ชัดก็คือ สถาบันราชภัฏยังไม่เป็นนิติบุคคล แม้ว่าจะเป็นสถาบันอุดมศึกษาศึกษาเพื่อพัฒนาท้องถิ่นก็ตาม แต่สิ่งที่สถาบันราชภัฏมีความโดดเด่นก็คือสามารถที่จะออกกฎระเบียบใด ๆ ได้เองเพราะว่ามีสภาของตนเองที่เรียกว่า **สภาประจำสถาบัน** ทั้งนี้เพราะว่าสำนักงานสภาสถาบันได้อินอำนาจ และกระจายอำนาจต่าง ๆ มาให้สถาบันราชภัฏดำเนินการด้วยตนเองได้มากขึ้นเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการในอันที่จะให้เป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อพัฒนาท้องถิ่นมากขึ้น

### 3. การบริหารงานและกระบวนการนโยบายของระบบงานสถาบันราชภัฏ

#### 3.1 โครงสร้างการบริหารงานของสถาบันราชภัฏ

ในการแบ่งส่วนราชการในสถาบันราชภัฏโดยทั่วไปจะมีดังนี้ (1) สำนักงานอธิการบดี (2) บัณฑิตวิทยาลัย (3) คณะ (4) สำนักวิจัย (5) หน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ โดยที่มีโครงสร้างขององค์การดังนี้ (ดูแผนภูมิที่ 5 ประกอบ)  
แผนภูมิที่ 5 โครงสร้างการบริหารงานของสถาบันราชภัฏ



ที่มา : พระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ.238



จากแผนภูมิที่ 5 จะเห็นได้ว่าการบริหารงานของสถาบันราชภัฏประกอบไปด้วย

### 3.1.1 สถาปประจําสถาบัน

3.1.2 อธิการบดีเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบงานทั้งหมดของสถาบัน และจะให้มีรองอธิการบดีหรือผู้ช่วยอธิการบดี หรือมีทั้งรองอธิการบดีและผู้ช่วยอธิการบดี คนหนึ่งหรือหลายคน เพื่อช่วยปฏิบัติงานตามที่อธิการบดีมอบหมายก็ได้แต่โดยปกติจะมีรองอธิการบดี 5 ฝ่ายได้แก่ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายวิชาการ ฝ่ายวางแผนและพัฒนา ฝ่ายกิจการนักศึกษา และฝ่ายกิจการพิเศษ และรองอธิการบดีแต่ละฝ่ายจะมีสายบังคับบัญชาลดหลั่นกันไปอีกดังนี้

3.1.2.1 รองอธิการฝ่ายบริหาร จะดูแลและบังคับบัญชาสำนักงานอธิการบดี ซึ่งสำนักงานอธิการบดีจะเป็นหน่วยงานบริหารส่วนกลางของสถาบัน ทำหน้าที่ประสานงานด้านการบริหารการศึกษา การบริหารงานทั่วไปและการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของสถาบันในทุก ๆ ด้าน ให้บรรลุตามนโยบายและเป้าหมายที่วางไว้ ทั้งนี้จะมีส่วนราชการซึ่งประกอบด้วย (1) ฝ่ายเลขานุการ (2) ฝ่ายธุรการ (3) ฝ่ายการเจ้าหน้าที่ (4) ฝ่ายการเงิน (5) ฝ่ายอาคารสถานที่ (6) ฝ่ายยานพาหนะ (7) ฝ่ายพัสดุ (8) ฝ่ายอนามัยและสุขาภิบาล (9) ฝ่ายสวัสดิการ (10) ฝ่ายประชาสัมพันธ์

3.1.2.2 รองอธิการบดีฝ่ายวิชาการ จะดูแลและบังคับบัญชา หน่วยงานที่เป็นบัณฑิตวิทยาลัย คณะต่าง ๆ สำหรับบัณฑิตวิทยาลัยจะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการศึกษา ระดับบัณฑิตศึกษา ทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานทางวิชาการ และการประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ในการจัดการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา และศักยภาพของบุคลากรในท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ ส่วนราชการในบัณฑิตวิทยาลัยประกอบด้วย สำนักงานเลขานุการซึ่งจะมีงาน 4 ด้านได้แก่ (1) งานธุรการ (2) งานนโยบายและแผน (3) งานบริการการศึกษา (4) งานวิชาการ ส่วนที่เป็นคณะต่าง ๆ มีแนวโน้มที่จะให้มีการบริหารงานวิชาการแบบโปรแกรมวิชา (ไม่มีภาควิชา) มีดังนี้ (1) คณะครุศาสตร์ (2) คณะเทคโนโลยีการเกษตร (3) คณะเทคโนโลยีอุตสาหกรรม (4) คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ (5) คณะวิทยาการจัดการ (6) คณะวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สำหรับสำนักได้แก่ สำนักทะเบียนและประมวลผล และสำนักวิทยบริการ

3.1.2.3 รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนา ดูแล 2 สำนักคือ สำนักวางแผนและพัฒนา และสำนักวิจัยและบริการวิชาการ ในส่วนของสำนักวางแผนและพัฒนาซึ่งเป็นหน่วยงานสนับสนุนให้เกิดกระบวนการดำเนินงานนโยบายและแผน รับผิดชอบด้านงบประมาณของสถาบัน วางแผนและจัดเก็บรวบรวมสถิติข้อมูลของสถาบันเพื่อการบริหารและการพัฒนา โดยมีส่วนราชการ 3 ส่วนได้แก่ (1) ฝ่ายเลขานุการ รับผิดชอบงานด้านงานสารบรรณ งานธุรการ งานการเงิน งานการประชุมสำนักและกรรมการบริหารสถาบัน ประสานงานกับหน่วยงานทั้งภายใน

สถาบันและหน่วยงานภายนอก (2) ฝ่ายแผนงานและประเมินผล รับผิดชอบงานด้านจัดทำงบประมาณ การติดตามวิเคราะห์ประเมินงานโครงการ ประสานงานด้านงบประมาณกับหน่วยงานภายนอก รายงานผลการปฏิบัติงานทั้งภายในสถาบันและหน่วยงานภายนอก (3) ฝ่ายสถิติข้อมูลและประมวลผล มีหน้าที่รวบรวมข้อมูล จัดเก็บข้อมูลพื้นฐาน จัดทำระบบข้อมูลและสถิติต่าง ๆ ของสถาบัน วิเคราะห์ข้อมูลเพื่อนำผลใช้ในการวางแผน ให้บริการข้อมูลแก่หน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภายในสถาบันและหน่วยงานภายนอก สำนักงานวิจัยและบริการวิชาการจะรับผิดชอบด้านการวิจัย และการบริการทางการศึกษา มุ่งพัฒนาคุณภาพการศึกษา ตอบสนองความต้องการองค์การในท้องถิ่น ส่งเสริมการนำผลการวิจัยและกระบวนการวิจัย พัฒนาวิชาการงานและการดำเนินชีวิตของชุมชน แบ่งส่วนราชการได้ 5 ฝ่ายได้แก่ (1) ฝ่ายเลขานุการ (2) ฝ่ายส่งเสริมและประสานงานวิจัย (3) ฝ่ายสารสนเทศและเผยแพร่ (4) ฝ่ายปฏิบัติการวิจัย (5) ฝ่ายประมวลผลการวิจัย

3.1.2.4 รองอธิการบดีฝ่ายกิจการนักศึกษา จะดูแลสำนักกิจการนักศึกษาและสำนักศิลปวัฒนธรรม สำนักกิจการนักศึกษาซึ่งเป็นหน่วยงานสนับสนุนการผลิตบัณฑิต ด้านส่งเสริมคุณภาพทางวิชาการ คุณธรรม จริยธรรม สุขภาพพลานามัย และส่งเสริมการจัดกิจกรรมต่าง ๆ ฝึกความมีระเบียบวินัย ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ เป็นผู้นำผู้ตามที่ดี ได้แบ่งส่วนราชการออกเป็น (1) ฝ่ายเลขานุการ (2) ฝ่ายกิจกรรมนักศึกษา (3) ฝ่ายแนะแนวสนเทศและบริการอาชีพ (4) ฝ่ายพัฒนานุคลิกภาพ (5) ฝ่ายสวัสดิการนักศึกษา ส่วนสำนักศิลปวัฒนธรรมก็จะแบ่งส่วนราชการออกเป็น (1) ฝ่ายเลขานุการ (2) ฝ่ายส่งเสริมเผยแพร่และวัฒนธรรมสัมพันธ์ (3) ฝ่ายหอวัฒนธรรม (4) ฝ่ายศึกษาค้นคว้าวิจัย (5) ฝ่ายศูนย์ข้อมูลวัฒนธรรม (6) ฝ่ายอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและศิลปกรรมท้องถิ่น

3.1.2.5 รองอธิการบดีฝ่ายกิจการพิเศษ ดูแลสำนักฝึกอบรมและพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งจะมีการแบ่งส่วนราชการอีกได้แก่ (1) ฝ่ายเลขานุการ (2) ฝ่ายฝึกอบรม (3) ฝ่ายข้อมูลท้องถิ่น (4) ฝ่ายชุมชนพัฒนา (5) ฝ่ายวิเทศสัมพันธ์ (6) ฝ่ายพัฒนาผู้บังคับบัญชาลูกเสือ และดูแลศูนย์เวชศึกษาป้องกันที่เน้นเกี่ยวกับการป้องกัน ต่อต้านยาเสพติด โรคเอดส์ อุบัติภัยและการใช้สารพิษ

3.1.3 คณะกรรมการวิชาการ ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่มาจากรองคณบดีฝ่ายวิชาการของคณะต่าง ๆ โดยมีรองอธิการบดีฝ่ายวิชาการเป็นประธาน เป็นคณะกรรมการที่พิจารณาดูแลรับผิดชอบงานที่เกี่ยวกับการเรียนการสอน คุณภาพทางวิชาการ หลักสูตร และการประเมินผล

3.1.4 คณะกรรมการบริหารสถาบัน ประกอบด้วย อธิการบดีเป็นประธาน รองอธิการบดีทุกฝ่ายเป็นกรรมการ คณบดีทุกคณะ ผู้อำนวยการสำนักและศูนย์ต่าง ๆ เป็นกรรมการ โดยมีผู้อำนวยการสำนักวางแผนและพัฒนาเป็นกรรมการและเลขานุการ

สำหรับสถาบันราชภัฏต่าง ๆ อาจมีการปรับโครงสร้างการบริหารเพิ่มเติมได้อีก เช่น เพิ่มตำแหน่งผู้ช่วยอธิการบดี เป็นต้น

### 3.2 กระบวนการนโยบายของสถาบันราชภัฏ

โดยปกติสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏจะมีกรอบนโยบายหลักที่ได้พัฒนามาจากภารกิจตามพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ.2538 โดยมีกรอบงานนโยบาย 7 กรอบ ได้แก่ ด้านการจัดการศึกษา ด้านวิจัย ด้านบริการวิชาการแก่สังคม ด้านการปรับปรุง ถ่ายทอดและพัฒนาเทคโนโลยี ด้านการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ด้านการผลิตครูและส่งเสริมวิทยฐานะครู และด้านการบริหารจัดการ กรอบนโยบายหลักนี้เป็นแม่บทสำคัญในการที่สถาบันราชภัฏทั้งหลายจะได้ยึดถือเพื่อนำไปใช้เป็นกรอบในการที่จะพัฒนานโยบายของตนเอง ซึ่งสถาบันราชภัฏจะมีนโยบายหลักจากสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ และอาจจัดทำนโยบายของตนเอง (แต่ต้องไม่ขัดแย้งกับกรอบนโยบายหลัก) ได้โดยอาศัยสภาประจำสถาบันของแต่ละแห่งเป็นผู้พิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย ด้วยเหตุนี้ จะเห็นความสัมพันธ์เกี่ยวโยงระหว่างสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏกับสถาบันราชภัฏชัดเจนขึ้น

ปกติกระบวนการนโยบายของสถาบันราชภัฏจะมาจาก 2 ทางกล่าวคือ (1) จะมาจากแนวทางและกรอบการดำเนินงานของคณะกรรมการสภาสถาบันราชภัฏ (คสส.) และสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ (สรภ.) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 20 โดยเฉพาะข้อที่ 1 คือวางนโยบายและกำกับแผนพัฒนาของสถาบันเกี่ยวกับการศึกษา การวิจัย การให้บริการทางวิชาการแก่สังคม การปรับปรุง การถ่ายทอดและพัฒนาเทคโนโลยี การทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม การผลิตครู และส่งเสริมวิทยฐานะของครู (2) จะมาจากการกำหนดนโยบายตามกระบวนการของสถาบันราชภัฏเอง

สำหรับการกำหนดนโยบายตามกระบวนการนโยบายของสถาบันราชภัฏ จะเริ่มจากการศึกษาพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ.2538 โดยเฉพาะมาตรา 7 ซึ่งจะให้เห็นถึงภารกิจสำคัญด้านการจัดการศึกษาของสถาบันราชภัฏอันประกอบไปด้วย ภารกิจด้านการวิจัย ภารกิจด้านการบริการวิชาการ ภารกิจด้านการปรับปรุง ถ่ายทอดและพัฒนาเทคโนโลยี ภารกิจด้านการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ภารกิจด้านการผลิตครูและส่งเสริมวิทยฐานะครู และภารกิจด้านการบริหารจัดการ ศึกษาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 และผลการพัฒนาประเทศที่ผ่านมา สภาวะแวดล้อมในสังคม แนวโน้มของการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ประชากรและสิ่งแวดล้อมที่การศึกษาจะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาทั้งสังคมและประเทศชาติในอนาคต ความเคลื่อนไหวของการพัฒนาการศึกษา และแนวนโยบายของ

คณะกรรมการสภาสถาบันราชภัฏ (คสส.) จากนั้นก็ได้นำมาวิเคราะห์ข้อมูลทั้งหมดและจัดประชุมคณาจารย์ ระดมสมองศึกษาสภาพความต้องการกำลังคนของท้องถิ่นในเขตพื้นที่ที่สถาบันราชภัฏนั้นๆ รับผิดชอบอยู่ เช่น สถาบันราชภัฏเพชรบุรี ซึ่งรับผิดชอบจังหวัดเพชรบุรีและจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เป็นต้น จากนั้นนำผลที่ได้จากการศึกษาดังกล่าวมาประชุมในคณะกรรมการวิชาการและคณะกรรมการบริหารสถาบันเพื่อเสนอทางเลือกต่าง ๆ โดยในขั้นนี้ปกติจะไม่ค่อยมีการพัฒนาทางเลือกหรือประเมินความเป็นไปได้ของทางเลือกอย่างชัดเจนออกมา เพียงแต่ทางเลือกที่เสนอต้องไม่ขัดกับนโยบายของคณะกรรมการสภาสถาบันราชภัฏ(คสส.) จากนั้นก็ยกร่างนโยบาย (Policy drafting) โดยอาศัยการประชุมของคณะกรรมการบริหาร ทั้งนี้โดยการนำเสนอของสำนักวางแผนและพัฒนา เมื่อได้ร่างนโยบายแล้วก็นำเสนอต่อสภาประจำสถาบันเพื่อพิจารณาปรับหรือแก้ไขหรือเพิ่มเติมให้ออกมาเป็นนโยบายโดยการอนุมัติของสภาประจำสถาบัน แล้วประกาศเป็นนโยบายต่อไป ส่วนการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเป็นไปตามโครงการและแผนงานที่ลงไปสู่คณะ ศูนย์และสำนักต่าง ๆ โดยมีรองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนาเป็นผู้ดูแลและรับผิดชอบ แต่คณะกรรมการสภาประจำสถาบันอาจตั้งคณะกรรมการขึ้นมาติดตามดูแลนโยบายที่นำไปปฏิบัติว่ามีปัญหาหรือขัดข้องอย่างไรก็ได้ รวมทั้งการประเมินผลนโยบายด้วย (สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ 2539: 119) และเพื่อให้เข้าใจง่ายขึ้นจะขอลำดับกระบวนการนโยบายของสถาบันราชภัฏดังนี้

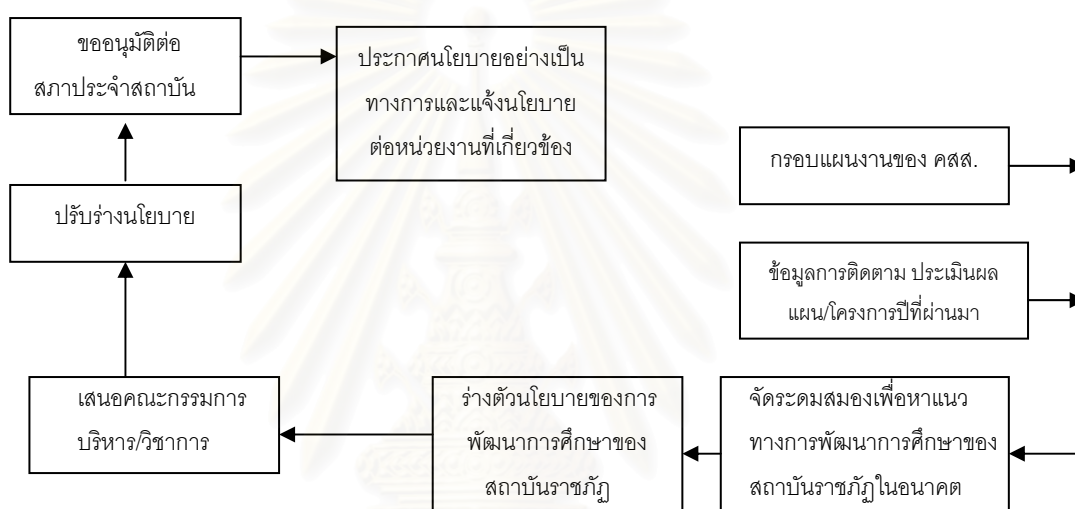
3.2.1 ขั้นกำหนดนโยบาย ดำเนินการโดย (1) ศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาและผลกระทบเพื่อที่จะระบุประเด็นปัญหาและภารกิจหลักของสถาบัน (2) รวบรวมข้อมูลและสารสนเทศเพื่อนำมาวิเคราะห์แล้วจัดประชุมเพื่อระดมสมองจากคณาจารย์ (3) สังเคราะห์ผลการศึกษาสภาวะท้องถิ่น ที่สถาบันรับผิดชอบเพื่อกำหนดเป็นความต้องการของท้องถิ่น (4) ประชุมคณะกรรมการวิชาการและคณะกรรมการบริหารสถาบัน เพื่อเสนอทางเลือกต่าง ๆ (5) พิจารณาทางเลือกที่ไม่ขัดกับนโยบายของคณะกรรมการสภาสถาบันราชภัฏ (คสส.) โดยเฉพาะการพิจารณากรอบงานที่คณะกรรมการสภาสถาบันราชภัฏ(คสส.)ได้กำหนดไว้ (6)ประชุมคณะกรรมการบริหารสถาบันเพื่อยกร่างนโยบายโดยการนำเสนอของสำนักวางแผนและพัฒนา (7) นำร่างนโยบายของสถาบันเสนอต่อสภาประจำสถาบันเพื่อพิจารณาตัดสินใจกำหนดเป็นนโยบาย (8) ประกาศเป็นนโยบาย

3.2.2 ขั้นการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ โดยจัดทำคู่มือการปฏิบัติตามแผนและโครงการ ซึ่งจะมีสำนักวางแผนและพัฒนาเป็นหน่วยงานที่คอยประสานงานและชี้แจงการดำเนินงานตามแผนและโครงการของแต่ละคณะ/ศูนย์/สำนัก เพื่อให้เป็นไปตามกรอบของนโยบายของสถาบันราชภัฏ

3.2.3 ชั้นประเมินผลนโยบาย โดยคณะ/ศูนย์/สำนักต่าง ๆ จะประเมินแผนและโครงการในภาพรวมแล้วรายงานผลมายังสำนักวางแผนและพัฒนา ทั้งนี้สำนักวางแผนและพัฒนาจะได้ประเมินผลในภาพรวมอีกครั้งหนึ่ง

จากการศึกษาเบื้องต้นเกี่ยวกับการจัดทำนโยบายของสถาบันราชภัฏโดยทั่วไป จะมีขั้นตอนเป็นไปดังแผนภูมิที่ 6 ดังนี้

แผนภูมิที่ 6 กระบวนการจัดทำนโยบายของสถาบันราชภัฏ



ที่มา : สังเคราะห์จากการศึกษาเบื้องต้นจากสถาบันราชภัฏเพชรบุรี 2544

จากแผนภูมิที่ 6 จะเห็นได้ว่ากระบวนการจัดทำนโยบายของสถาบันราชภัฏจะเริ่มจากการติดตามประเมินผลของแผนและโครงการในปีที่ผ่านมาว่าเป็นไปตามกรอบนโยบายในปีนั้นหรือไม่ โดยหน่วยงานจากคณะวิชา ศูนย์และ/หรือสำนัก จะส่งผลการประเมินแผนและโครงการมายังสำนักวางแผนและพัฒนา จากนั้นจะนำข้อมูลดังกล่าวไปพิจารณาร่วมกับกรอบแผนงานหลักโดยทั่วไปของคณะกรรมการสภาสถาบันราชภัฏ(คสส.) แนวคิดในการบริหารงานของผู้บริหาร และยังจัดทำการระดมสมองเพื่อหาแนวทางการพัฒนาสถาบันราชภัฏในอนาคตอีกด้วย ทำการยกร่างนโยบายโดยคณะกรรมการบริหารสถาบัน และนำร่างนโยบายเสนอต่อสภาประจำสถาบันเพื่อพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย เมื่อสภาประจำสถาบันอนุมัตินโยบายมาแล้ว สถาบันก็จัดทำเป็นประกาศของสถาบันและแจ้งนโยบายต่อหน่วยงานและผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติต่อไป

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนานโยบาย

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนานโยบาย มีปรากฏเป็นบทความ การวิเคราะห์ต่าง ๆ และงานวิจัย ดังต่อไปนี้

### 1. บทความและเอกสารที่เกี่ยวข้อง

1.1 บทความ เรื่องสถาบันและกระบวนการพัฒนานโยบายในประเทศไทย โดย อมร รักษาสิทธิ์ (2541 : 8) ในวารสารพัฒนบริหารศาสตร์ ปีที่ 15 เล่มที่ 1 (มกราคม 2541) :8 ซึ่งเป็นการสำรวจดูว่าในประเทศไทยได้มีการจัดสถาบันและกระบวนการพัฒนานโยบายอย่างไรบ้างแล้ว รวมถึงว่าสถาบันและกระบวนการเหล่านี้ได้มีไว้ให้นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ซึ่งประกอบกันเป็นอำนาจบริหารได้ใช้อย่างไรบ้าง ปรากฏว่าขั้นตอนของการพัฒนานโยบายในเมืองไทยเป็นไปดังนี้ (1) กองของหน่วยงานระดับกรม ปกติจะเป็นระดับที่ริเริ่มและปฏิบัติตามนโยบายต่าง ๆ มีหัวหน้ากองเป็นผู้กลั่นกรองความคิดเห็นต่าง ๆ แล้วขัดเกลาให้เรียบร้อยก่อนที่จะเสนอต่ออธิบดี (2) ในระดับกรม มีกองวิชาการ หรือสำนักงานเลขานุการกรมหรือรองอธิบดีฝ่ายวิชาการหรือวิทยาการพิเศษ เป็นผู้ช่วยรองอธิบดีในการตรวจสอบข้อเสนอดังกล่าว ที่หัวหน้ากองส่งมา แล้วเสนออธิบดี แล้วอธิบดีจะนำเสนอปลัดกระทรวงต่อไป (3) ในระดับกระทรวง ปลัดกระทรวงจะมีเจ้าหน้าที่คอยช่วยเหลือกลั่นกรองให้ ตามปกติปลัดกระทรวงจะไม่แต่ต้องสาระสำคัญของข้อเสนองกรม แต่มักช่วยตกแต่งให้ฝ่ายการเมืองสามารถยอมรับได้ ข้อเสนอที่ได้ผ่านการกลั่นกรองแล้วก็นำเสนอรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการ (4) นโยบายอาจริเริ่มได้ในระดับกระทรวงผ่านทางสายการเมืองก็ได้ (5) การเสนอเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายต่อคณะรัฐมนตรี เป็นกระบวนการที่ค่อนข้างยุ่งยากพอสมควร เนื่องจากงานที่เกี่ยวข้องมีหลายหน่วยงาน ณ จุดนี้เองกระบวนการพัฒนานโยบายมาถึงทางหลายแพ่ง ซึ่งทำให้เกิดกระบวนการวางนโยบายแตกต่างกันเป็นสาขาไปหลายสาขา

นอกจากนี้ยังได้เสนอปัญหาของการพัฒนานโยบายในประเทศไทย ดังสรุปประเด็นสำคัญได้ดังนี้คือ (1) การช่วยกันวางนโยบายยังมีอยู่น้อยมาก ถ้าพิจารณาในแง่ของการริเริ่มนโยบายและการแสวงหานโยบายใหม่ ๆ มาเสนอ ข้าราชการส่วนใหญ่เห็นว่าการกำหนดนโยบายเป็นหน้าที่ของนักการเมือง หน้าที่ของพวกตนคือการนำนโยบายมาปฏิบัติมากกว่า ทั้งนี้เพราะว่ายังไม่เข้าใจว่าการตัดสินใจกำหนดนโยบายกับการพัฒนานโยบายนั้นไม่เหมือนกัน (2) ยังขาดหน่วยงานที่ทำหน้าที่รวบรวมหรือประสานนโยบายให้มีเอกภาพมุ่งไปสู่ทิศทางเดียวกัน (3) ส่วนราชการหลายแห่งไม่มีหน่วยงานที่มีหน้าที่ ด้านเสนอนโยบายและวางแผนโดยตรงบางหน่วยงานด้านนโยบายและแผน มีแต่ปรากฏว่ามีความอ่อนแออยู่มาก (4) ขาดข้อเสนอเชิง

ปริมาณที่จำเป็นต่อการพัฒนานโยบายอย่างพอเพียง (5) ขาดการติดตามผลหรือประเมินผลการปฏิบัติงานตามนโยบาย (6) การคิดริเริ่มนโยบายจากบุคคล และองค์การภายนอกวงราชการหรือ กึ่งราชการยังมีน้อยมาก

ในข้อเสนอแนะของ อมร รักษาสัตย์ เกี่ยวกับเรื่องนี้ได้เสนอให้มีคณะกรรมการ พัฒนานโยบายแห่งชาติ โดยทำหน้าที่หลัก 3 ประการคือ การแสวงหาแนวความคิดใหม่ ๆ เพื่อ มาใช้เป็นทางเลือก ทำการประเมินค่าความถูกต้องความเหมาะสมของแนวความคิดเหล่านั้น และทำหน้าที่กำกับดูแลว่านโยบายทั้งปวงที่ได้ตกลงไปแล้ว ได้มีการนำไปปฏิบัติให้สำเร็จผล สมความมุ่งหมายเพียงใด

1.2 เจื้อจันท์ จงสถิตอยู่ (2533 : 27) ได้เขียนบทความเรื่องการวิเคราะห์และพัฒนานโยบายการศึกษา ไว้ในวารสารเศรษฐศาสตร์ ปีที่ 19 ฉบับที่ 1-2 กรกฎาคม - ธันวาคม 2533 โดยได้กล่าวถึงขั้นตอนของการพัฒนานโยบายที่สำคัญ ๆ ว่าได้แก่ (1) การกำหนดหรือระบุปัญหา เป็นการพยายามทำความเข้าใจว่าอะไรคือปัญหา นโยบาย ปัญหาดังกล่าวเริ่มต้นและก่อรูปมาอย่างไร (2) การกำหนดทางเลือกต่าง ๆ ของนโยบาย ซึ่งจะครอบคลุมถึงการเก็บรวบรวมข้อมูลที่ต้องการ (3) การคาดการณ์ถึงผลของทางเลือก อันเป็นการวิเคราะห์ถึงผลของทางเลือกต่าง ๆ ซึ่งต้องคำนึงว่าจะใช้เทคนิควิเคราะห์ใดที่เหมาะสม (4) การประเมินคุณค่าของผลลัพธ์ โดยการเปรียบเทียบคุณค่าของผลที่ได้ของแต่ละทางเลือก (5) การตัดสินใจเลือกทางเลือกเพื่อกำหนดหรือพัฒนานโยบาย เมื่อมีการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายแล้ว ขั้นตอนต่อไปจะเป็นขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งการแปลงนโยบายไปปฏิบัติการเป็นสิ่งสำคัญ จากนั้นจึงเป็นการประเมินผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1.3 ชินภัทร ภูมิรัตน์ (2533:8-9) ได้เสนอบทความเรื่องจากงานวิจัยสู่การพัฒนานโยบาย : ผลการวิจัยโครงการ BRIDGES ไว้ในวารสารเศรษฐศาสตร์ ปีที่ 19 ฉบับที่ 1-2 กรกฎาคม- ธันวาคม 2533 โดยได้กล่าวสรุปไว้ว่า การวิจัยที่จะนำไปสู่การพัฒนานโยบายนั้นจะต้องมีการวางแผนการวิจัยที่รอบคอบ ตั้งแต่การกำหนดกรอบทฤษฎีสำหรับการวิจัย การกำหนดตัวแปรและวิธีการวิจัยที่จะใช้ อย่างไรก็ตามการอาศัยวิธีการวิจัยเชิงสำรวจเพียงอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอต่อการพัฒนานโยบายเพราะการวิจัยเชิงสำรวจไม่สามารถให้ข้อสรุปในเชิงเหตุและผลได้ชัดเจนนัก ถึงแม้จะมีวิธีการทางสถิติหลายวิธีที่สามารถนำมาใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อให้ได้ข้อสรุปที่เป็นไปในเชิงเหตุและผลได้ในระดับหนึ่งก็ตาม การวิจัยเชิงคุณภาพจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะนอกจากจะเป็นการพิสูจน์ข้อค้นพบจากการวิจัยเชิงสำรวจแล้ว ยังเป็นการหาคำอธิบายเพิ่มเติมและเป็นการนำแนวนโยบายมากหรือน้อยก็ขึ้นอยู่กับว่างานวิจัยนั้น “ติดดิน” หรือไม่

เพียงใด ถ้าหากการวิจัยใช้เฉพาะวิธีสังเกตแบบสอบถามและทำการวิเคราะห์ข้อมูลอยู่แต่ในส่วนกลางจะทำให้ผลการวิจัยขาดสัมผัสที่เป็นจริง อันเป็นจุดอ่อนที่นักปฏิบัติมักจะต้องตั้งข้อสงสัย ผลงานวิจัยที่แสดงแต่ความสัมพันธ์ทางตัวเลข แต่ขาดกรณีตัวอย่างที่สามารถยืนยันข้อค้นพบดังกล่าว ซึ่งทำให้งานวิจัยนั้นขาดน้ำหนักและไม่มีคุณค่าต่อการเสนอนโยบายตามที่ได้ตั้งความหวังไว้

1.4 นิรมล กิตติวิบูลย์ (2534 : 15) ได้เขียนบทความเรื่องการพัฒนากระบวนกรพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการพัฒนา นโยบาย การวางแผนและพัฒนาการศึกษา ในวารสารการศึกษาแห่งชาติ ปีที่ 25 ฉบับที่ 5 เดือนมิถุนายน-กรกฎาคม 2534 สาระสรุปความว่า ระบบสารสนเทศทางการศึกษาเป็นสิ่งที่มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนา นโยบาย การวางแผนและพัฒนาการศึกษา เพราะกระบวนการตัดสินใจการบริหารย่อมมีระบบสารสนเทศเป็นหัวใจที่สำคัญทุกขั้นตอน การพัฒนาการศึกษาของประเทศจะประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับระบบข้อมูลข่าวสาร และระบบสารสนเทศที่ดีเป็นประการสำคัญ ระบบสารสนเทศทางการศึกษาที่จะนำมาใช้ในการพัฒนา นโยบาย การวางแผนและพัฒนาการศึกษา จึงต้องมีความถูกต้อง เชื่อถือได้ ทันสมัย ตรงต่อความต้องการในการวางแผนและทันต่อเวลา จากบทความนี้ชี้ให้เห็นความสำคัญอย่างยิ่งของระบบสารสนเทศต่อการพัฒนา นโยบาย ดังนั้น หากมีการพัฒนาระบบสารสนเทศที่ดีก็ย่อมมั่นใจได้ว่า การพัฒนา นโยบาย มีแนวโน้มจะดีไปด้วย

1.5 วิจิตร ศรีสอาน (2533 : 13-23) ได้เสนอบทความเรื่องการวิจัยเชิงนโยบายกับการพัฒนาการศึกษา ไว้ในวารสารครุศาสตร์ ปีที่ 19 ฉบับที่ 1-2 กรกฎาคม-ธันวาคม 2533 โดยได้กล่าวว่านโยบายเป็นแนวทางของการดำเนินงานที่เป็นการกำหนดเพื่อที่จะให้เห็นแนวทางการดำเนินงานจากปัจจุบันไปสู่อนาคต นโยบายคงไม่ใช่อยู่ดี ๆ ก็เกิดขึ้น เรื่องของนโยบายต้องมีคนกำหนดและก็มีการพัฒนาขึ้นมาด้วยความเห็นพ้องของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับกิจการนั้น เรื่องที่น่าสนใจก็คือการได้มาซึ่งนโยบายที่เหมาะสมมาแล้วและการดำเนินตามนโยบายได้ผลหรือไม่ ส่วนที่มาและการกำหนดนโยบายไม่ว่าจะเรื่องอะไร รวมมาถึงอุดมศึกษาด้วยที่สำคัญมี 2 คำคือ จินตนาการกับสารสนเทศ สารสนเทศเป็นเรื่องของการประมวลและประเมินปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายเพื่อให้ได้ข่าวสารข้อมูลเพียงพอที่จะมาใช้เป็นพื้นฐานในการตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย

1.6 อุทัย บุญประเสริฐ (2527) ได้ศึกษาเรื่องโครงการปรับปรุงประสิทธิภาพการวางแผนและการบริหารการประถมศึกษาในระดับจังหวัด โดยได้เริ่มจากศึกษารูปแบบการบริหารและการวางแผนพัฒนาการประถมศึกษาในระดับจังหวัด และได้วิเคราะห์ให้เห็นถึงองค์ประกอบในโครงสร้าง



รูปแบบระบบประกอบด้วยงานสำคัญ 5 ประการดังนี้ (1) การกำหนดนโยบายพัฒนาประถมศึกษา ระยะ 5 ปี (2) จัดทำแผนพัฒนาประถมศึกษาจังหวัดระยะ 5 ปี (3) การจัดทำนโยบายดำเนินงานประถมศึกษาจังหวัดประจำปี (4) การจัดทำแผนพัฒนาการประถมศึกษาและการบริหารแผนประจำปี และ (5) การประเมินผลแผนพัฒนาการประถมศึกษา โดยเฉพาะในการกำหนดนโยบายพัฒนาการประถมศึกษาจังหวัดระยะ 5 ปีจะมีกิจกรรมหลักได้แก่ (1) การจัดทำร่างนโยบายพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปี (2) เสนอร่างนโยบายเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด (กปจ.) และรายงาน สำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติ (3) กำหนดเป็นนโยบายการพัฒนาการประถมศึกษาของจังหวัดระยะ 5 ปี สำหรับการจัดทำนโยบายดำเนินงานประจำปี ได้พิจารณาเป็น 3 ขั้นตอนคือ (1) พิจารณาปรับปรุงและกำหนดนโยบายการดำเนินงานการประถมศึกษาประจำปี (2) เสนอคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดเพื่อขอความเห็นชอบและรายงานต่อสำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติ และ (3) กำหนดเป็นนโยบายกำกับกับการดำเนินงานการพัฒนาการประถมศึกษาประจำปี

การจัดทำร่างนโยบายพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปี ผู้ศึกษาเสนอว่าในกระบวนการจัดทำร่างนโยบายนี้ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดจะต้องทำการศึกษาข้อมูลเบื้องต้น เช่น ศึกษานโยบายและแผนพัฒนาการประถมศึกษาแห่งชาติ ศึกษาข้อกำหนดด้านหลักสูตร บุคลากร อาคาร งบประมาณ ฯลฯ ศึกษานโยบายพัฒนาจังหวัด ศึกษาความต้องการนโยบายและแผนการศึกษาในระดับอื่นในจังหวัด และที่สำคัญคือ การศึกษาสภาพปัจจุบัน ปัญหาและความต้องการในการจัดการประถมศึกษาของการประถมศึกษาภายในจังหวัดและผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนา ระยะ 5 ปีที่ผ่านมา แล้วนำเสนอคณะกรรมการจัดทำร่างนโยบายเพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำร่างนโยบาย เมื่อได้ร่างนโยบายแล้ว ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดในฐานะกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด นำร่างนโยบายเสนอคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ หากไม่ได้รับความเห็นชอบก็จะส่งกลับไปให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดพิจารณาปรับปรุงและจัดทำร่างเสนอไปใหม่ ถ้าผ่านความเห็นชอบ ถือว่านโยบายนั้นได้รับอนุมัติ

ในด้านการวิเคราะห์ภารกิจ สภาพปัจจุบัน ปัญหาและความต้องการนั้น เพื่อกำหนดนโยบายและแผนพัฒนา โดยผู้ศึกษาได้เสนอขั้นตอนคือ (1) วิเคราะห์ภารกิจต่าง ๆ (2) เปรียบเทียบสภาพปัจจุบันกับความหวัง วัตถุประสงค์ เกณฑ์มาตรฐาน หรือข้อกำหนดต่าง ๆ เพื่อวิเคราะห์สภาพที่เป็นปัญหา วิธีการอาจได้มาโดยการจัดประชุมสัมมนา การระดมความคิด หรือศึกษาจากผลการวิจัย ปัญหาเหล่านี้ได้แก่ ปัญหาจากผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ สังคมของจังหวัด ปัญหาที่ได้จากผลการประเมินโครงการในแผนงานที่ผ่านมา ปัญหา

การใช้หลักสูตร การเรียนการสอน การวัดและประเมินผล ปัญหากระบวนการบริหาร เป็นต้น (3) การกำหนดว่าสิ่งใดเป็นปัญหาหรือความต้องการในการจัดการประถมศึกษา ควรมีการกลั่นกรองปัญหาโดยอาจจำเป็นต้องจัดลำดับของความสำคัญของปัญหาก็ได้

นอกจากนี้ผู้ศึกษายังได้เสนอให้มีการจัดระบบข้อมูลเพื่อการจัดทำนโยบายและการวางแผนโดยได้เสนอให้ (1) สํารวจข้อมูลเพื่อการจัดทำร่างนโยบาย (2) การวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับนโยบาย เช่น หลักสูตร บุคลากร งบประมาณ ปัญหา ความต้องการ เป็นต้น (3) ข้อมูลที่แสดงผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนและคุณลักษณะที่พึงประสงค์ตามหลักสูตร และได้เสนอโครงสร้างการรวบรวมข้อมูลและแหล่งข้อมูลเพื่อการจัดทำร่างนโยบายว่าประกอบไปด้วยนโยบายของสำนักงานการประถมศึกษา แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติและนโยบายของรัฐบาล ข้อกำหนดด้านหลักสูตร บุคลากร งบประมาณและอื่น ๆ ข้อมูลสภาพปัจจุบัน ปัญหา ศักยภาพ และความต้องการในการจัดการศึกษา และแนวโน้ม นโยบาย แผนและความต้องการของส่วนงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในจังหวัด

## 2. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### 2.1 งานวิจัยของประเทศไทยโดยทั่วไป

สำหรับงานวิจัยเรื่องการพัฒนา นโยบาย ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ สำหรับของสถาบันราชภัฏก็มีงานวิจัยเรื่องในทำนองการนำนโยบายไปปฏิบัติอยู่บ้าง งานวิจัยที่ใกล้เคียงกับเรื่องการพัฒนา นโยบาย คือ การวิจัยเรื่องการวิเคราะห์กระบวนการนโยบายมัธยมศึกษา ด้านการศึกษาเพื่อส่งเสริมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีตามแผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 7 โดย สุรางคนา มัถยานนท์ เมื่อปี พ.ศ.2538 โดยมุ่งวิจัยเพื่อวิเคราะห์กระบวนการนโยบายมัธยมศึกษาด้านการศึกษาเพื่อส่งเสริมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีตามแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) โดยเฉพาะด้านการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติ ผลการวิจัยพบว่า มีความสัมพันธ์และความสอดคล้องกันของนโยบายดังกล่าวทั้งในระดับชาติ ระดับกระทรวงและระดับกรม ในด้านการกำหนดนโยบายนั้น สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติมีบทบาทสำคัญในเรื่อง (1) การระบุปัญหา (2) การรวบรวมข้อมูลข่าวสาร (3) การเสนอทางเลือก (4) การจัดทำร่างนโยบาย (5) การประกาศใช้เป็นนโยบาย เป็นอำนาจโดยตรงของคณะรัฐมนตรี ส่วนการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น กรมสามัญศึกษาเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญ กล่าวคือ (1) การแปลงนโยบายเป็นแผนงานและโครงการชัดเจนทุกหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญ กล่าวคือ (1) การแปลงนโยบายเป็นแผนงานและโครงการชัดเจนทุกหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (2) ทรัพยากรสำหรับสนับสนุนนโยบาย ได้มาจากเงินงบประมาณ เงินบำรุงการศึกษาและเงินบริจาค (3) มีการจัดองค์การ ตั้งองค์การพิเศษและ

สายการปฏิบัติงานที่ชัดเจน (4) มีการจัดโปรแกรมสำหรับการปฏิบัติและดำเนินการในรูปคำสั่ง การปฏิบัติงาน และแผนปฏิบัติการประจำปีของหน่วยงาน งานวิจัยฉบับนี้มุ่งเน้นในเรื่อง กระบวนการนโยบายเป็นหลัก ซึ่งก็สามารถจะเห็นแนวทางในการพัฒนานโยบายโดยเฉพาะ การระบุปัญหาที่จะเป็นขั้นการเกิดและก่อรูปนโยบายที่เป็นขั้นแรกของการพัฒนานโยบาย การรวบรวมข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้อง การจัดทำร่างนโยบาย และการประกาศใช้เป็นนโยบาย

งานวิจัยเรื่องการวิเคราะห์เชิงการเมืองของการพัฒนาการและทางเลือกในการพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา โดย ภาณุวัฒน์ ภัคดีวงศ์ (2540) ซึ่งมีวัตถุประสงค์หนึ่งก็คือเพื่อวิเคราะห์ทางเลือกในการพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา ทั้งนี้ผลการวิจัยพบว่าประชาชนในท้องถิ่นซึ่งเป็นโครงสร้างทางการเมืองระดับพื้นฐาน กลับไม่มีบทบาทโดยตรงต่อกระบวนการพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา สำหรับทางเลือกของการพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาพบว่าควรเสนอให้มีแนวทางในการพัฒนาความพร้อมของประชาชน ข้าราชการ และนักการเมือง ในด้านความรู้ ความเข้าใจ และการเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองและการกระจายอำนาจ

งานวิจัยของ กอบกุล สรรพกิจจานง (2541) เรื่องการวิจัยเชิงนโยบายเพื่อการพัฒนานโยบายการใช้อินเทอร์เน็ตสำหรับสถาบันอุดมศึกษาไทย เมื่อปี พ.ศ. 2541 การวิจัยมุ่งเสนอประเด็นนโยบายหรือสาระของนโยบายที่ควรกำหนดไว้ในนโยบายการใช้อินเทอร์เน็ตสำหรับสถาบันอุดมศึกษาไทย และพบว่าการศึกษาทางเลือกในการกำหนดนโยบายของแต่ละประเด็นนโยบายมีหลายทางเลือกและมีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเด็น สำหรับมาตรการที่ใช้เพื่อสนับสนุนนโยบายให้บรรลุตามวัตถุประสงค์นั้นกลุ่มตัวอย่างเลือกใช้มาตรการด้านข้อมูลข่าวสารมากกว่ามาตรการด้านการควบคุมบังคับ เช่น การฝึกอบรม การจัดทำเอกสาร ประชาสัมพันธ์ เป็นต้น

นอกจากนี้แล้วยังมีงานวิจัยที่เป็นเรื่องนโยบายอยู่อีกหลายเรื่อง เช่น การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ : กรณีศึกษานโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือ การวิจัยเรื่องการนำนโยบายของวิทยาลัยครูไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาสหวิทยาลัยอีสานใต้ งานวิจัยเรื่องการติดตามประเมินผลนโยบายการขยายโอกาสทางการศึกษา ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น กรมสามัญศึกษา : ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดสงขลา การวิจัยเรื่องการศึกษาการนำนโยบายเร่งรัดคุณภาพการประถมศึกษาของสำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติไปปฏิบัติ เป็นต้น ซึ่งส่วนใหญ่ยังไม่ได้กล่าวถึงการพัฒนาโดยเฉพาะ และงานวิจัยด้านการพัฒนานโยบายที่ทำในพื้นที่ของสถาบันราชภัฏจะยังไม่พบเลย ทั้ง ๆ ที่มีการใช้พระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2538 แล้วก็ตาม ดังนั้นการวิจัยเรื่องการนำเสนอรูปแบบการพัฒนา

นโยบายของสถาบันราชภัฏจึงถือได้ว่าจะช่วยทำให้องค์ความรู้ในเชิงวิชาการด้านการพัฒนา นโยบายขยายตัวกว้างขวางยิ่งขึ้น

### 1.2 งานวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนานโยบายของต่างประเทศ

งานวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนานโยบายของต่างประเทศ ยังไม่พบเรื่องที่สอดคล้อง โดยตรงแต่ก็มีงานวิจัยที่เป็นเรื่องนโยบายหรือการทำงานนโยบาย หลายเรื่อง เช่น Management and finance plan : a case study of public policy-making in Alberta Education โดย Veronika Elizabeth Bohac (Bohac, 1989) เรื่อง The restoration of state aid to New York State community colleges for fiscal year 1976-77 : a case study of higher education policy making โดย John Wesley Deans (Deans , 1980) เรื่อง The incorporation of public values into public policy โดย Martha Almon Rozelle. (Rozelle , 1982) เป็นต้น ([http:// thailis-db.car.chula.ac.th/dao/detail.nsp](http://thailis-db.car.chula.ac.th/dao/detail.nsp)[2002, April 23])



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 3

### วิธีดำเนินการวิจัย

การดำเนินการวิจัยเรื่องการนำเสนอรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏนี้ ได้ใช้รูปแบบการวิจัยเชิงบรรยาย (Descriptive Research) สำหรับการนำเสนอมิติการดำเนินการวิจัยประกอบไปด้วย วัตถุประสงค์ของการวิจัย และวิธีดำเนินการวิจัยดังนี้

#### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ

#### วิธีดำเนินการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัยประกอบไปด้วยขั้นตอนในการวิจัย 5 ขั้นตอนด้วยกันคือ (ดูตารางที่ 3 ประกอบ) (1) การศึกษาและเตรียมการขั้นต้น (2) การศึกษาภาคสนาม (3) การสร้างรูปแบบการพัฒนานโยบายในขั้นต้น (4) การตรวจสอบความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของรูปแบบการพัฒนานโยบายที่สร้างขึ้น (5) การปรับปรุงรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏและเสนอรายงานวิจัย สำหรับรายละเอียดของขั้นตอนในการดำเนินการวิจัยมีดังนี้

#### ขั้นตอนที่ 1 การศึกษาและการเตรียมการขั้นต้น

การศึกษาในขั้นตอนนี้มีผลที่ได้คือ กรอบแนวคิดในการวิจัยและเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยภาคสนามกับแผนการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยมีกิจกรรมต่าง ๆ ดังนี้

##### 1. การได้กรอบแนวคิดในการวิจัย มีกิจกรรมสำคัญ ๆ ดังนี้

1.1 การศึกษาเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดทฤษฎีและหลักการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนโยบายและการพัฒนานโยบาย และด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการพัฒนานโยบาย เพื่อนำมาวิเคราะห์ สังเคราะห์ เป็นแนวคิดในการกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย

1.2 ทำการศึกษาสำรวจเบื้องต้น (Exploratory studies) ที่สถาบันราชภัฏเพชรบุรี รวมทั้งการศึกษาพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542และพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ

ตารางที่ 3 ลำดับขั้นตอนในการวิจัย

ขั้นตอนที่	กิจกรรมสำคัญ	ผลได้
1 การศึกษาและเตรียมการขั้นต้น	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) ศึกษาเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับนโยบายและเครื่องมือในการวิจัย</li> <li>2) กำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย</li> <li>3) ทำการศึกษาสำรวจเบื้องต้น (Exploratory studies) ที่สถาบันราชภัฏเพชรบุรี เพื่อพิจารณาการจัดทำนโยบายในสภาพความเป็นจริงขั้นต้นที่จะช่วยกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย</li> <li>4) ศึกษาทฤษฎีและเอกสารเกี่ยวกับการสร้างเครื่องมือในการวิจัย</li> <li>5) กำหนดตัวแปรที่ศึกษาจากกรอบแนวคิดในการวิจัย</li> <li>6) กำหนดหน่วยวิเคราะห์และสุ่มตัวอย่าง</li> <li>7) สร้างเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย</li> <li>8) แก้ไขปรับปรุงเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย</li> <li>9) นำเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยไปทดลองและปรับปรุงแก้ไข</li> <li>10) วางแผนการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) กรอบแนวคิดในการวิจัย</li> <li>2) เครื่องมือในการวิจัย/แผนการเก็บข้อมูลภาคสนาม</li> </ol>
2 การศึกษาภาคสนาม	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) เก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม</li> <li>2) วิเคราะห์ข้อมูล</li> <li>3) จัดทำรายงานผลการศึกษาภาคสนาม</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) รายงานการศึกษาภาคสนาม</li> </ol>
3 การสร้างรูปแบบในขั้นต้น	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) สร้างรูปแบบขั้นต้นให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ต่าง ๆ ของสถาบันราชภัฏและรูปแบบทางเลือกตามเงื่อนไขต่าง ๆ ที่เหมาะสม</li> <li>2) สร้างเครื่องมือรวบรวมข้อมูลจากผู้ทรงคุณวุฒิ</li> <li>3) เตรียมการเก็บรวบรวมข้อมูล</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) รูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ</li> <li>2) เครื่องมือตรวจสอบรูปแบบ</li> <li>3) แผนการเก็บรวบรวมข้อมูล</li> </ol>
4 การตรวจสอบรูปแบบที่สร้างขึ้น	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) เก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ทรงคุณวุฒิ 18 สถาบันราชภัฏ</li> <li>2) วิเคราะห์ข้อมูลและประมวลผล</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) ข้อมูลแสดงรูปแบบระบบที่เหมาะสม มีความเป็นไปได้และข้อเสนอแนะ</li> <li>2) ผลการวิเคราะห์ข้อมูล</li> </ol>
5 ปรับปรุงรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏและเสนอรายงานวิจัย	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) นำผลการตรวจสอบรูปแบบและข้อเสนอแนะต่าง ๆ จากผู้ทรงคุณวุฒิมาปรับปรุงตัวแบบระบบ</li> <li>2) จัดทำรายงานการวิจัย</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) รูปแบบการพัฒนานโยบายที่สมบูรณ์</li> <li>2) รายงานการวิจัย</li> </ol>

พ.ศ.2538 สำนักงานสภาพัฒนาการศึกษาระดับสูง กสท. และโครงสร้างการบริหารของสถาบันราชภัฏ เพื่อพิจารณาเรื่องการค้าและการพัฒนานโยบาย ซึ่งจะช่วยให้สามารถสรุปเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยในสภาพที่ใกล้เคียงกับสภาพการณ์ปฏิบัติจริง

1.3 กำหนดกรอบแนวคิดจากการศึกษาในข้อ 1.1 และ 1.2

2. การได้เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาภาคสนาม มีกิจกรรมสำคัญคือ

2.1 กำหนดตัวแปรที่ศึกษา ซึ่งเป็นชุดตัวแปรที่เกี่ยวกับการพัฒนานโยบาย ได้แก่ (1) การเกิดและก่อรูปนโยบาย (2) การรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศที่เกี่ยวข้อง (3) การจัดทำข้อเสนอแนะนโยบายหรือการกำหนดนโยบาย (4) การพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบายและ (5) การประกาศใช้นโยบาย

2.2 กำหนดหน่วยศึกษา ซึ่งได้แก่สถาบันราชภัฏ 6 แห่ง คือสถาบันราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา สถาบันราชภัฏเพชรบุรีวิทยาลัยการกรม ในพระบรมราชูปถัมภ์ สถาบันราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง สถาบันราชภัฏสกลนคร สถาบันราชภัฏเพชรบูรณ์และสถาบันราชภัฏสุราษฎร์ธานี โดยหน่วยวิเคราะห์ย่อยจะประกอบไปด้วยบุคคลและเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ นั้น ๆ

2.3 ศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย หลักการและวิธีการเลือกเครื่องมือ รวมทั้งวิธีการในการสร้างเครื่องมือที่ดีที่เหมาะสม เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดสร้างเครื่องมือที่ใช้ในภาคสนาม

2.4 สร้างเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย เพื่อนำไปใช้เก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม

ในขั้นการสร้างเครื่องมือในการวิจัยนี้ จะครอบคลุมถึงการนำเครื่องมือนี้ไปใช้เก็บข้อมูลกับแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ด้วย โดยผู้วิจัยได้สร้างเครื่องมือ 3 แบบดังนี้

2.4.1 แบบวิเคราะห์เอกสาร ซึ่งจะบันทึกข้อมูลจากเอกสารโดยใช้เก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลที่เป็นเอกสารต่าง ๆ แล้วนำมาวิเคราะห์เอกสารและวิเคราะห์เนื้อหาตามแบบที่ได้กำหนดขึ้น

2.4.2 แบบสัมภาษณ์อย่างมีโครงสร้าง ใช้เก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลที่เป็นผู้บริหารระดับสูงและคณะกรรมการสภาประจำสถาบัน ได้แก่ อธิการบดี รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนา ผู้อำนวยการสำนักวางแผนและพัฒนา คณะกรรมการสภาประจำสถาบันราชภัฏทั้งที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ตัวแทนคณาจารย์และตัวแทนผู้บริหาร รวมทั้งหมด 6 คนต่อสถาบันราชภัฏที่เป็นหน่วยศึกษาแต่ละแห่ง

2.4.3 แบบสอบถามซึ่งมีอยู่ 2 ชุด ชุดแรกเป็นแบบสอบถามเพื่อมุ่งตรวจสอบความสอดคล้องของข้อมูลโดยสอบถามจากคณบดี ผู้อำนวยการศูนย์และสำนัก หัวหน้าหรือประธานโปรแกรมวิชาของสถาบันราชภัฏที่เป็นหน่วยศึกษา ส่วนชุดที่สองเป็นแบบสอบถามที่

มุ่งตรวจสอบความเหมาะสม และความเป็นไปได้ของรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบัน  
 ราชภัฏ ผู้ให้ข้อมูลจะเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ  
 และสถาบันราชภัฏที่ผู้ทรงคุณวุฒิประจำอยู่ ได้แก่สถาบันราชภัฏจำนวน 18 แห่ง คือ ภาคเหนือ  
 ได้แก่(1) สถาบันราชภัฏเชียงใหม่ (2) สถาบันราชภัฏอุตรดิตถ์ (3) สถาบันราชภัฏพินุลสงคราม  
 (4) สถาบันราชภัฏนครสวรรค์ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้แก่ (5)สถาบันราชภัฏเลย (6) สถาบัน  
 ราชภัฏอุดรธานี (7) สถาบันราชภัฏนครราชสีมา (8) สถาบันราชภัฏสุรินทร์ (9) สถาบันราชภัฏ  
 อุบลราชธานี ภาคกลาง ได้แก่ (10) สถาบันราชภัฏพระนคร (11) สถาบันราชภัฏสวนดุสิต  
 ภาคตะวันออก ได้แก่ (12) สถาบันราชภัฏราชนครินทร์ (13) สถาบันราชภัฏรำไพพรรณี  
 ภาคตะวันตก ได้แก่ (14) สถาบันราชภัฏนครปฐม (15)สถาบันราชภัฏกาญจนบุรี และภาคใต้ ได้แก่  
 (16) สถาบันราชภัฏนครศรีธรรมราช (17) สถาบันราชภัฏสงขลา (18) สถาบันราชภัฏยะลา ซึ่ง  
 ในจำนวนสถาบันราชภัฏ 18 แห่งนี้ ผู้ทรงคุณวุฒิที่ให้ข้อมูลได้แก่ อธิการบดี รองอธิการบดี  
 ฝ่ายวางแผนและพัฒนา ผู้อำนวยการสำนักวางแผนและพัฒนา และผู้อำนวยการสำนักงาน  
 อธิการบดี

2.5 เสนอเครื่องมือวิจัยให้อาจารย์ที่ปรึกษาพิจารณาและนำมาปรับปรุงแก้ไข

2.6 เสนออาจารย์ที่ปรึกษาพิจารณากำหนด และคัดเลือกผู้เชี่ยวชาญ เพื่อพิจารณา  
 ตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย โดยมีเกณฑ์ในการคัดเลือกผู้เชี่ยวชาญ ในขั้นต้นดังนี้

2.6.1 เป็นนักวิชาการด้านการศึกษา เน้นด้านการบริหารการศึกษา การอุดมศึกษา  
 และ/หรือการวิจัยและประเมินผล จำนวน 3 คน

2.6.2 เป็นนักวิชาการที่ทำงานในสถาบันราชภัฏ ที่มีประสบการณ์ในการจัด  
 การศึกษาและบริหารการศึกษา และมีความรู้ด้านการวิจัยเป็นอย่างดี เป็นที่ยอมรับของกลุ่ม  
 วิชาชีพนั้น จำนวน 3 คน

2.6.3 เป็นผู้บริหารระดับสูงที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาและนโยบายของสถาบัน  
 ราชภัฏ จำนวน 3 คน

2.7 นำเครื่องมือในการวิจัยที่สร้างแล้วให้ผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือที่ใช้ใน  
 การวิจัย แล้วนำมาปรับปรุงแก้ไข

2.8 นำเครื่องมือในการวิจัยไปทดลอง โดยดำเนินการดังนี้

2.8.1 แบบสัมภาษณ์อย่างมีโครงสร้าง (Structured interview) ได้นำไปทดลองใช้  
 (Try out) กับคณะกรรมการสภาประจำสถาบันราชภัฏเพชรบุรี สถาบันราชภัฏเทพสตรี และ  
 สถาบันราชภัฏนครราชสีมา จำนวนแห่งละ 3 คน ได้แก่ กรรมการสภาประจำสถาบันจากตัวแทน  
 คณาจารย์แห่งละ 1 คน กรรมการสภาประจำสถาบันจากตัวแทนผู้บริหารแห่งละ 1 คน และ  
 กรรมการสภาประจำสถาบันจากผู้ทรงคุณวุฒิแห่งละ 1 คนเพื่อศึกษาปัญหาในการนำไปใช้รวมทั้ง



เวลาที่ใช้ในการสัมภาษณ์และความสอดคล้องถูกต้องในด้านภาษา จากนั้นจึงนำมาปรับปรุงแก้ไข ก่อนนำไปใช้จริงกับกลุ่มตัวอย่าง 6 คนของ 6 สถาบันราชภัฏที่เป็นหน่วยศึกษา ได้แก่ อธิการบดี รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนา ผู้อำนวยการสำนักวางแผนและพัฒนา กรรมการสภาประจำสถาบันจากตัวแทนคณาจารย์ กรรมการสภาประจำสถาบันจากตัวแทนผู้บริหาร และกรรมการสภาประจำสถาบันจากผู้ทรงคุณวุฒิ

2.8.2 แบบสอบถามที่ใช้ในการตรวจสอบความสอดคล้องของข้อมูล ผู้วิจัยนำใบทดลองใช้ที่สถาบันราชภัฏพระนครศรีอยุธยา กับผู้ปฏิบัติงานที่มีคุณสมบัติตรงกับกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ได้แก่ คณบดี 4 คน ผู้อำนวยการศูนย์และสำนัก 6 คน และหัวหน้าหรือประธานโปรแกรม 10 คน รวมจำนวน 20 คนเพื่อศึกษาปัญหาในการนำแบบสอบถามไปใช้ และความสมบูรณ์ของแบบสอบถาม จากนั้นนำมาดำเนินการปรับปรุงแก้ไข ก่อนนำไปใช้จริงกับกลุ่มตัวอย่าง 3 กลุ่ม ใน 6 สถาบันราชภัฏที่เป็นหน่วยศึกษา ได้แก่ กลุ่มที่เป็นคณบดี กลุ่มที่เป็นผู้อำนวยการศูนย์หรือสำนัก และกลุ่มที่เป็นหัวหน้าหรือประธานโปรแกรมวิชา

2.8.3 แบบสอบถามเพื่อการตรวจสอบความเหมาะสม และความเป็นไปได้ของรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ ผู้วิจัยได้ออกแบบแบบสอบถามแล้วนำไปให้ผู้เชี่ยวชาญด้านเนื้อหาจำนวน 9 ท่าน (ดูรายนามผู้เชี่ยวชาญในภาคผนวก) พิจารณาตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือการวิจัยในด้านความตรงตามเนื้อหา (Content validity) โดยพิจารณาจากดัชนีความสอดคล้องระหว่างข้อคำถามและวัตถุประสงค์ (Item-objective Congruence Index หรือ IOC) (สุวิมล ติรกานันท์, 2542 :128-129) แล้วผู้วิจัยได้นำผลของการตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือการวิจัยจากผู้เชี่ยวชาญมาคำนวณหาค่าดัชนีความสอดคล้องระหว่างข้อคำถามและวัตถุประสงค์ปรากฏว่าได้ค่าดัชนีความสอดคล้องระหว่างข้อคำถามและวัตถุประสงค์เท่ากับ 0.92 จากนั้นผู้วิจัยได้นำเครื่องมือวิจัยฉบับนี้ไปทดลองใช้กับคณะกรรมการสภาประจำสถาบันราชภัฏที่สถาบันราชภัฏหมู่บ้านจอมบึงและสถาบันราชภัฏสุราษฎร์ธานีจำนวนแห่งละ 10 คน เพื่อหาค่าความเที่ยงตรง (Reliability) ของแบบสอบถามด้วยวิธีแบบฮอยท์ (Hoyt's ANOVA procedure) และศึกษาปัญหาในการนำแบบสอบถามไปใช้และความสมบูรณ์ของแบบสอบถาม ผู้วิจัยนำแบบสอบถามที่ได้นำไปทดลองใช้มาคำนวณค่าความเที่ยงตรงด้วยวิธีแบบฮอยท์ (Hoyt's ANOVA procedure) (ล้วน สายยศ และ อังคณา สายยศ, 2538 : 202-206) และได้ค่าความเที่ยงตรงเท่ากับ 0.91 จากนั้นนำแบบสอบถามมาปรับปรุงแก้ไขอีกครั้งก่อนนำไปใช้ในการเก็บข้อมูลจริงกับผู้ทรงคุณวุฒิจากสถาบันราชภัฏ 18 แห่ง ๆ ละ 4 คน

2.9 นำเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยมาปรับปรุงแก้ไขและสร้างเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยฉบับจริงที่จะใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

## ขั้นตอนที่ 2 การศึกษาภาคสนาม

ในการศึกษาภาคสนามนี้จะได้ผลได้ออกมาเป็นรายงานการศึกษาภาคสนาม ซึ่งในการดำเนินการวิจัยก็จะเริ่มโดยการวางแผนในการเก็บรวบรวมข้อมูล รวมทั้งการเตรียมเครื่องมือและอุปกรณ์ที่จำเป็นจะต้องใช้ในการศึกษาภาคสนาม เช่น ยานพาหนะ เครื่องบันทึกเสียง กล้องถ่ายรูป เป็นต้น จากนั้นได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยเริ่มที่สถาบันราชภัฏในส่วนกลางก่อน แล้วจึงไปเก็บรวบรวมข้อมูลจากสถาบันราชภัฏในส่วนภูมิภาค ทั้งนี้ได้เก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลที่เป็นเอกสารก่อน แล้วจึงวางแผนที่จะเก็บข้อมูลจากแหล่งบุคคลโดยใช้แบบสัมภาษณ์อย่างมีโครงสร้าง และแบบสอบถามในการตรวจสอบเพื่อยืนยันความสอดคล้องของข้อมูล ในขั้นแรกได้ประมาณการว่าจะใช้เวลาในการเก็บรวบรวมข้อมูลที่สถาบันราชภัฏแต่ละแห่งประมาณ 1 เดือน จากนั้นก็จะนำข้อมูลมาวิเคราะห์และประมวลผล จัดทำรายงานการศึกษาภาคสนามเพื่อที่จะใช้เป็นข้อมูลในการสร้างรูปแบบต่อไป

สำหรับรายละเอียดเรื่องตัวแปรที่ศึกษา และกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษารังนี้มีดังนี้

1. **ตัวแปรที่ศึกษา** ได้แก่ชุดตัวแปรที่เกี่ยวกับการพัฒนานโยบายได้แก่ (1)การเกิดและก่อรูปนโยบาย (2) การรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศที่เกี่ยวข้อง (3) การจัดทำข้อเสนอแนะนโยบายหรือการกำหนดนโยบาย (4) การพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย และ (5) การประกาศใช้นโยบาย

## 2. การสุ่มตัวอย่าง

2.1 สำหรับการสัมภาษณ์อย่างมีโครงสร้าง การศึกษารังนี้หน่วยศึกษาคือสถาบันราชภัฏ 6 แห่งซึ่งได้มาโดยการแบ่งสถาบันราชภัฏตามภาคคือ ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันออก ภาคตะวันตก และภาคใต้ แล้วใช้การสุ่มอย่างง่าย(simple random sampling) ให้ได้สถาบันราชภัฏมาภาคละ 1 สถาบัน ซึ่งสุ่มตัวอย่างแล้วจะได้สถาบันราชภัฏที่เป็นหน่วยศึกษา คือ สถาบันราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา สถาบันราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง สถาบันราชภัฏเพชรบูรณ์ สถาบันราชภัฏสกลนคร สถาบันราชภัฏเพชรบุรี วิทยาลัยการณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์ และสถาบันราชภัฏสุราษฎร์ธานี และกลุ่มตัวอย่างที่สัมภาษณ์ได้สุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง(purposive sampling) ให้สอดคล้องกับกรอบแนวคิดในการวิจัยจากสถาบันราชภัฏที่เป็นหน่วยศึกษามาแห่งละ 6 คน ประกอบด้วย (1) อธิการบดีในฐานะอุปนายกสภาประจำสถาบัน (2) กรรมการสภาประจำสถาบันจากตัวแทนคณาจารย์ 1 คน (3) กรรมการสภาประจำสถาบันจากตัวแทนผู้บริหาร 1 คน (4) กรรมการสภาประจำสถาบันจากผู้ทรงคุณวุฒิ 1 คน (5) รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนา และ (6) ผู้อำนวยการสำนักวางแผนและพัฒนา

2.2 สำหรับการตรวจสอบเพื่อยืนยันความสอดคล้องของข้อมูล ในการศึกษาครั้งนี้ หน่วยศึกษาได้แก่สถาบันราชภัฏ 6 แห่ง (เหมือนในข้อ 2.1) โดยเลือกกลุ่มตัวอย่างครั้งแรกแบบเฉพาะเจาะจงและได้กลุ่มตัวอย่างมา 3 กลุ่มคือ กลุ่มที่ 1 ได้แก่ คณบดี กลุ่มที่ 2 ได้แก่ ผู้อำนวยการศูนย์และสำนัก และกลุ่มที่ 3 ได้แก่ หัวหน้า/หรือประธานโปรแกรมวิชา ครั้งที่สองสุ่มอย่างง่ายให้ได้คณบดีมาแห่งละ 5 คน ผู้อำนวยการศูนย์/หรือสำนักมา 5 คน และหัวหน้า/หรือประธานโปรแกรมวิชามา 13 คน รวมแล้วจะได้กลุ่มตัวอย่างทั้งหมด 23 คนต่อ 1 สถาบันราชภัฏ รวมทั้งหมดจะได้กลุ่มตัวอย่างมา 138 คน

**3. การเก็บรวบรวมข้อมูล** สำหรับแบบสัมภาษณ์อย่างมีโครงสร้างผู้วิจัยดำเนินการสัมภาษณ์ด้วยตนเอง ส่วนแบบสอบถามที่ใช้ตรวจสอบความสอดคล้องของข้อมูลดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นสองลักษณะ คือ สถาบันราชภัฏในส่วนกลาง ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยตนเอง แต่ถ้าเป็นสถาบันราชภัฏในส่วนภูมิภาคก็จะเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้การส่งและรับคืนแบบสอบถามทางไปรษณีย์ สำหรับแบบสอบถามเพื่อตรวจสอบความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยตนเอง แต่มีบางส่วนที่ใช้การส่งและรับคืนแบบสอบถามทางไปรษณีย์ โดยเฉพาะในส่วนกลางและจังหวัดใกล้เคียง ได้แก่ สถาบันราชภัฏพระนคร สถาบันราชภัฏสวนดุสิต สถาบันราชภัฏนครปฐม สถาบันราชภัฏกาญจนบุรี

#### 4. การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยได้ประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูลดังนี้

4.1 แบบบันทึกเอกสาร ใช้การวิเคราะห์เนื้อหาเป็นหลัก

4.2 แบบสัมภาษณ์อย่างมีโครงสร้าง ใช้การวิเคราะห์เนื้อหาเป็นหลัก รวมทั้งมีการตรวจสอบข้อมูลจากบุคลากรหลายฝ่าย และจากการใช้แบบสอบถามตรวจสอบข้อมูลอีกทางหนึ่งด้วย

4.3 แบบสอบถามที่ใช้ตรวจสอบความสอดคล้องของข้อมูล ใช้การวิเคราะห์ความถี่และร้อยละของแต่ละประเด็น หากมีประเด็นขัดแย้งกันจะใช้การตรวจสอบจากบันทึกเอกสารซ้ำอีก

4.4 แบบสอบถามเพื่อตรวจสอบความเหมาะสม และความเป็นไปได้ของรูปแบบการพัฒนานโยบาย ผู้วิจัยใช้ค่าเฉลี่ย (Mean) และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard deviation) โดยพิจารณาจากเกณฑ์ดังนี้

4.4.1 เกณฑ์ที่ใช้พิจารณาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของรูปแบบ

ค่าเฉลี่ย 3.51-4.00 หมายถึงเหมาะสมและเป็นไปได้มากที่สุด

ค่าเฉลี่ย 2.51-3.50 หมายถึงเหมาะสมและเป็นไปได้มาก

ค่าเฉลี่ย 1.51-2.50 หมายถึงเหมาะสมและเป็นไปได้น้อย

ค่าเฉลี่ย 1.00-1.50 หมายถึงไม่เหมาะสมและเป็นไปได้เลย

#### 4.4.2 สำหรับเกณฑ์ที่ใช้พิจารณาว่าควรปรับหรือไม่ปรับเปลี่ยนรูปแบบนี้คือ

ค่าเฉลี่ย 1.00-1.50 หมายถึงไม่ปรับเปลี่ยนรูปแบบ

ค่าเฉลี่ย 1.51-2.00 หมายถึงควรทำการปรับเปลี่ยนรูปแบบ

### ขั้นตอนที่ 3 การสร้างรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏในขั้นต้น

เมื่อได้ผลจากรายงานการศึกษาภาคสนามมาแล้ว ผู้วิจัยได้สร้างรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏในขั้นต้นโดยใช้ผลการศึกษาภาคสนามและหลักการและแนวคิดจากทฤษฎีของการพัฒนานโยบายมาเป็นกรอบแนวคิดหลัก แล้วนำรูปแบบการพัฒนานโยบายดังกล่าวที่สร้างขึ้นเสนออาจารย์ที่ปรึกษาพิจารณา เพื่อวิเคราะห์ความเป็นไปได้และความเหมาะสมของรูปแบบการพัฒนานโยบายในขั้นต้น จากนั้นนำรูปแบบนั้นมาปรับปรุงแก้ไขเพื่อนำไปสู่การตรวจสอบความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของรูปแบบในขั้นต่อไป

### ขั้นตอนที่ 4 การตรวจสอบความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ

เนื่องจากในการตรวจสอบความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของรูปแบบการพัฒนานโยบายจะกระทำโดยผู้ทรงคุณวุฒิ ดังนั้นในขั้นแรกจะเริ่มจากการสร้างเครื่องมือที่จะใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นแบบสอบถาม (ดูรายละเอียดในภาคผนวก ข.) ซึ่งมีทั้งคำถามปลายเปิดและคำถามปลายปิด โดยมีแนวคำถามหลักดังนี้ (1) ขั้นตอนในการพัฒนานโยบายสำหรับสถาบันราชภัฏตามที่เสนอไว้ ท่านมีความคิดเห็นว่าจะเหมาะสมหรือไม่อย่างไร (2) ขั้นตอนดังกล่าว ท่านเห็นสมควรจะปรับเปลี่ยนหรือไม่อย่างไร (3) ถ้าจะจัดการให้การพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามรูปแบบที่เสนอนี้ได้ ท่านคิดว่าต้องปรับปรุงในเรื่องใดบ้างและดำเนินการอย่างไร (4) ข้อเสนอแนะอื่น ๆ ที่ควรจะเป็นเมื่อนำรูปแบบดังกล่าวไปใช้จริง สำหรับสถาบันราชภัฏที่เป็นหน่วยศึกษาในการตรวจสอบความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของรูปแบบมีจำนวน 18 สถาบันราชภัฏ โดยเลือกสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจงจากสถาบันราชภัฏที่ไม่ซ้ำกับที่เป็นหน่วยศึกษาภาคสนาม และพิจารณาจากเขตพื้นที่ได้แก่ภาคเหนือคือ (1) สถาบันราชภัฏเชียงราย (2) สถาบันราชภัฏอุดรดิตถ์ (3) สถาบันราชภัฏพิบูลสงคราม (4) สถาบันราชภัฏนครสวรรค์ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือคือ (5)สถาบันราชภัฏเลย (6) สถาบันราชภัฏอุดรธานี (7) สถาบันราชภัฏนครราชสีมา (8) สถาบันราชภัฏสุรินทร์ (9) สถาบันราชภัฏอุบลราชธานี ภาคกลางคือ (10) สถาบันราชภัฏพระนคร (11) สถาบันราชภัฏสวนดุสิต

ภาคตะวันออกคือ (12) สถาบันราชภัฏราชชนครินทร์(13) สถาบันราชภัฏรำไพพรรณี ภาคตะวันตก คือ (14) สถาบันราชภัฏนครปฐม (15)สถาบันราชภัฏกาญจนบุรี และภาคใต้คือ (16) สถาบันราชภัฏนครศรีธรรมราช (17) สถาบันราชภัฏสงขลา (18) สถาบันราชภัฏยะลา ซึ่งในจำนวนสถาบันราชภัฏ 18 แห่งนี้ผู้ให้ข้อมูลของแต่ละแห่งได้ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจงที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏซึ่งได้แก่ อธิการบดี รองอธิการบดี ฝายวางแผนและพัฒนา ผู้อำนวยการสำนักวางแผนและพัฒนา และผู้อำนวยการสำนักงาน อธิการบดี รวมผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนทั้งหมด 72 คน จากนั้นก็ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งได้ข้อมูลกลับมาและเป็นข้อมูลที่สมบูรณ์จำนวน 59 ฉบับคิดเป็นร้อยละ 81.94 แล้วนำข้อมูลมาวิเคราะห์และประมวลผล

#### **ขั้นตอนที่ 5 การปรับปรุงรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ และการเสนอรายงานการวิจัย**

นำข้อมูลที่ได้จากการตรวจสอบความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของรูปแบบการพัฒนานโยบายโดยผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 59 ฉบับ โดยเฉพาะข้อคิดเห็นและเสนอแนะต่าง ๆ มาปรับปรุงแก้ไขรูปแบบการพัฒนานโยบายให้มีความสมบูรณ์ แล้วนำเสนออาจารย์ที่ปรึกษาพิจารณา จากนั้นก็จัดทำรายงานเพื่อเสนอรายงานการวิจัยต่อไป

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 4

### ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

ในการวิจัยเรื่องรูปแบบการพัฒนา นโยบายของสถาบันราชภัฏนี้ ขั้นตอนของการรายงานผลการวิเคราะห์ข้อมูลประกอบด้วย (1)รายงานการศึกษาภาคสนาม (2) การสร้างรูปแบบการพัฒนา นโยบายของสถาบันราชภัฏในขั้นต้น (3) ผลการตรวจสอบความเหมาะสม ความเป็นไปได้และข้อเสนอแนะในการปรับปรุงรูปแบบการพัฒนา นโยบายของสถาบันราชภัฏ (4)การนำเสนอรูปแบบการพัฒนา นโยบายของสถาบันราชภัฏที่สมบูรณ์จากที่ได้ปรับปรุงแล้ว ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### รายงานการศึกษาภาคสนาม

ด้วยการศึกษาภาคสนามนั้นได้ทำการศึกษาการพัฒนา นโยบาย จากหน่วยศึกษาที่เป็นสถาบันราชภัฏ 6 แห่งคือ สถาบันราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา สถาบันราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง สถาบันราชภัฏเพชรบุรีวิทยาลัยเกษตรกรรม ในพระบรมราชูปถัมภ์ สถาบันราชภัฏสกลนคร สถาบันราชภัฏเพชรบูรณ์และสถาบันราชภัฏสุราษฎร์ธานี ดังจะได้รายงานการศึกษาภาคสนามเรื่องการพัฒนา นโยบายตามแนวทางของสถาบันราชภัฏดังกล่าวดังต่อไปนี้

#### สถาบันราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา

##### ข้อมูลเบื้องต้นของสถาบันราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา

สถาบันราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา ตั้งอยู่ที่ถนนอิสรภาพ แขวงหิรัญรูจี เขตธนบุรี กรุงเทพมหานคร ในเนื้อที่ประมาณ 40 ไร่ เกิดขึ้นจากพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ที่จะตั้งโรงเรียนแบบพับลิคสกูล ทรงโปรดให้จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการเรื่องนี้ โดยมีเจ้าพระยาภาสกรวงศ์ เสนาบดีกระทรวงธรรมการ เป็นประธาน และเห็นควรให้จัดตั้งโรงเรียนขึ้นที่จวนของสมเด็จเจ้าพระยา ซึ่งพระยาสีหราชเดโชชัย หลานปู่ของสมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) น้อมเกล้าถวายไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ.2433 ให้ชื่อว่า **โรงเรียนราชวิทยาลัย** เปิดเรียนตั้งแต่ ปี พ.ศ.2439 แต่ชาวบ้านนิยม

เรียกว่า **โรงเรียนพากษะโน้นหรือโรงเรียนบ้านสมเด็จพระเจ้าพระยา** ตราของโรงเรียนเป็นรูปอุษุมงกุฎ เครื่องแต่งตัวนุ่งผ้าครามแก่ เสื้อขาว มีนาย เอ ซี คาร์เตอร์ เป็นอาจารย์ใหญ่

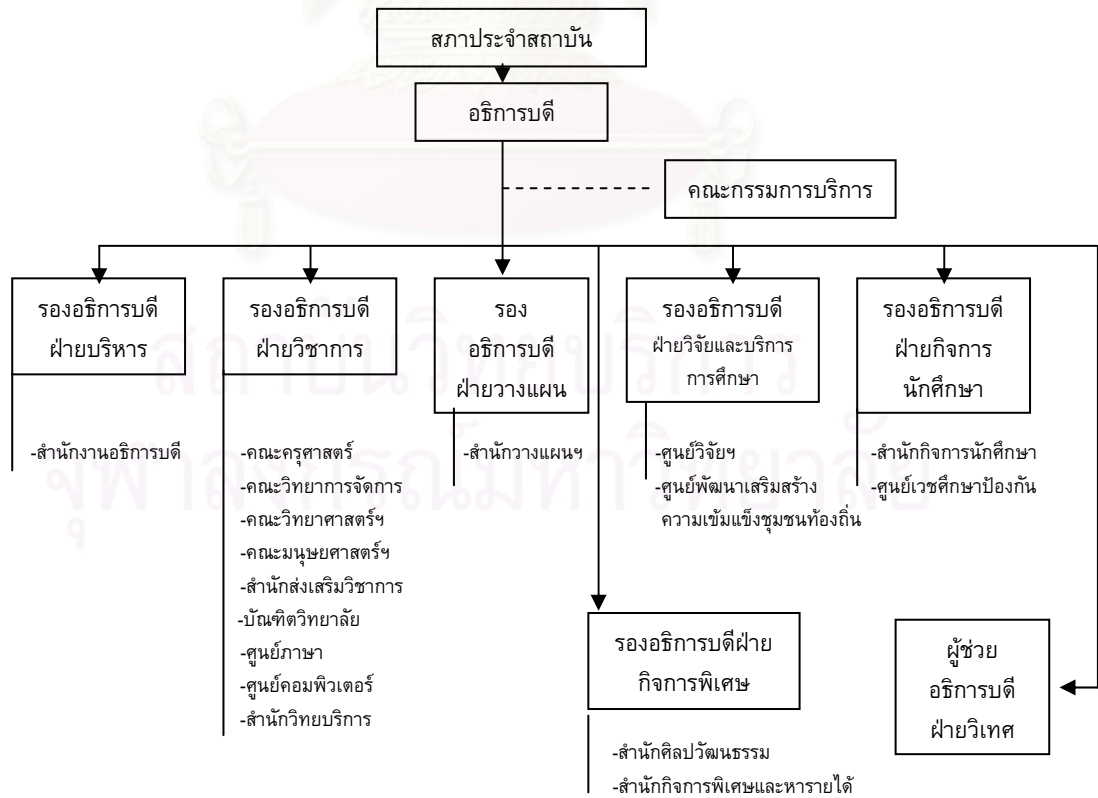
ต่อมาโรงเรียนราชวิทยาลัยได้ย้ายไปอยู่ที่ตำบลไผ่สิงโต ปทุมวัน ข้างวังสระประทุม จวนของสมเด็จพระเจ้าพระยาจึงว่างลง กระทรวงธรรมการจึงได้จัดตั้งโรงเรียนฝึกหัดครูขึ้นที่จวนของสมเด็จพระเจ้าพระยาเรียกว่า**โรงเรียนฝึกหัดครูฝั่งตะวันตก**เมื่อปี พ.ศ.2446 มีหลวงชำนาญวรรณ เป็นอาจารย์ใหญ่ ต่อมาได้ย้ายโรงเรียนฝึกหัดอาจารย์เทพศิรินทร์มาอยู่ที่โรงเรียนฝึกหัดครูฝั่งตะวันตกแล้วเรียกชื่อใหม่ว่า **โรงเรียนฝึกหัดอาจารย์ฝั่งตะวันตก** เมื่อปี พ.ศ. 2449 มีขุนวิเศษตรรกกิจเป็นอาจารย์ใหญ่ และต่อมาเรียกว่า **โรงเรียนฝึกหัดอาจารย์บ้านสมเด็จพระเจ้า** และมาในปี พ.ศ.2484 กระทรวงศึกษาธิการได้ขยายการศึกษาให้กว้างขวางขึ้น จึงได้เรียกชื่อโรงเรียนนี้เป็น **โรงเรียนฝึกหัดครูบ้านสมเด็จพระเจ้าพระยา** จัดการศึกษาระดับประกาศนียบัตรครูประถมศึกษา (ป.ป.) เป็นโรงเรียนประจำ และได้รับการยกฐานะเป็น **วิทยาลัยครูบ้านสมเด็จพระเจ้าพระยา** เมื่อปี พ.ศ. 2501

ในปี พ.ศ. 2527 พระราชบัญญัติวิทยาลัยครู พ.ศ.2518 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2527 ได้ขยายฐานการศึกษามากขึ้นและได้รวมกลุ่มกับวิทยาลัยครูกลุ่มนครหลวง เรียกชื่อใหม่ว่า **วิทยาลัยครูบ้านสมเด็จพระเจ้าพระยา สหวิทยาลัยรัตนโกสินทร์** และมาได้รับพระราชทานนามใหม่ในปี พ.ศ.2535 ว่า **สถาบันราชภัฏบ้านสมเด็จพระเจ้าพระยา** และสามารถเปิดสอนได้สูงกว่าระดับปริญญาตรี

ปัจจุบันสถาบันราชภัฏบ้านสมเด็จพระเจ้าพระยา มีปรัชญาว่า **จัดการศึกษาเพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ให้มีคุณภาพที่ดี...มีคุณธรรม..มีวิสัยทัศน์กว้างไกล...ใฝ่รู้** และดำเนินงานตามภารกิจหลักดังนี้ มุ่งชี้นำสังคมและให้บริการการศึกษาแก่ปวงชน เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต มุ่งเพิ่มพูนความรู้และคุณวุฒิให้แก่บุคลากรประจำการ ทั้งสาขาวิชาชีพครู และสาขาวิชาอื่น เพื่อให้ได้ทรัพยากรบุคคลที่มีคุณค่าต่อสังคม มุ่งเน้นงานวิจัยเพื่อพัฒนาสังคมเมือง ปรับปรุงถ่ายทอดและพัฒนาเทคโนโลยี ทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม และส่งเสริมวิทยฐานะครู ให้เป็นทรัพยากรบุคคลที่มีคุณค่า สถาบันราชภัฏบ้านสมเด็จพระเจ้าพระยา มีการเปิดสอนทั้งระดับอนุปริญญา ปริญญาตรี และระดับบัณฑิตศึกษา มีโปรแกรมวิชาที่เปิดสอน 48 โปรแกรมวิชา ขณะนี้มีนักศึกษาภาคปกติรวมทุกสาขาวิชาจำนวน 5,205 คน นักศึกษาภาค กศ.บป. จำนวน 15,417 คน มีคณาจารย์ประจำ 242 คน ในจำนวนนี้มีวุฒิปริญญาตรี 48 คน วุฒิปริญญาโท 179 คนและวุฒิปริญญาเอก 11 คน ทั้งนี้ในปี พ.ศ.2542 สถาบันราชภัฏบ้านสมเด็จพระเจ้าพระยา ได้รับงบประมาณแผ่นดินจำนวน 163,366,160 บาท และมีเงินนอกงบประมาณประมาณ 103,994,070 บาท

**การบริหารงานของสถาบันราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา**

การบริหารงานของสถาบันราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยามี 2 ส่วน ส่วนหนึ่งเป็น คณะกรรมการสภาประจำสถาบันและอีกส่วนหนึ่งเป็นคณะกรรมการบริหารสถาบัน ในส่วนที่เป็น คณะกรรมการสภาประจำสถาบันนั้นมี นายกสภาประจำสถาบัน อุปนายกสภาประจำสถาบัน กรรมการจากผู้แทนผู้บริหาร จากผู้แทนคณาจารย์ จากผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้อำนวยการ สำนักงานอธิการบดีเป็นกรรมการและเลขานุการ รวม 18 คน ซึ่งจะมีวาระในตำแหน่งคราวละ 2 ปี ในส่วนของคณะกรรมการบริหาร(กบ.) มีอธิการบดีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด มีกรรมการ ประกอบด้วย (1) รองอธิการบดี 6 ฝ่ายได้แก่ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายวิชาการ ฝ่ายกิจการพิเศษ ฝ่ายวางแผนและพัฒนา ฝ่ายกิจการนักศึกษา และฝ่ายวิจัยและบริการการศึกษา (2) คณบดี 4 คณะ คือ คณะครุศาสตร์ คณะวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ และ คณะวิทยาการจัดการ (3) ผู้อำนวยการศูนย์หรือสำนัก 11 คนคือ สำนักงานอธิการบดี สำนักวิจัยและบริการการศึกษา สำนักกิจการนักศึกษา สำนักวางแผนและพัฒนา สำนักศิลปวัฒนธรรม สำนักส่งเสริมวิชาการ สำนักวิทยบริการ สำนักกิจการพิเศษและหารายได้ ศูนย์คอมพิวเตอร์ ศูนย์ภาษา และศูนย์เวชศึกษาป้องกัน ดังนั้นคณะกรรมการบริหาร( กบ.) มี จำนวน 22 คน ซึ่งโครงสร้างการบริหารงานของสถาบันราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยาเป็นดังนี้



ที่มา : สำนักวางแผนและพัฒนา สถาบันราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา 2543



## การพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา

การพัฒนานโยบายของสถาบันแห่งนี้จะมีลักษณะเป็นนโยบายระยะ 5 ปี ส่วนนโยบายรายปีไม่ปรากฏ นโยบายระยะ 5 ปีจะมี 2 ลักษณะคือ นโยบายระยะ 5 ปีในแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) และนโยบายระยะ 5 ปีในแผนพัฒนาสถาบันราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา พ.ศ.2542-2546 ดังนี้

1. นโยบายระยะ 5 ปีในแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 8 (พ.ศ.2540-2544)นโยบายนี้จัดทำขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาการศึกษาของทุกหน่วยงานในสถาบัน ให้สามารถปฏิบัติงานตามภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ สนองนโยบายของคณะกรรมการสภาสถาบันราชภัฏ (คสส.) และนโยบายของแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ทั้งนี้ได้ยึดโครงสร้างแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 8 ของสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ (สรภ.) เป็นหลัก นโยบายนี้มี 7 ด้านรวม 20 ข้อ ได้แก่ ด้านการจัดการศึกษา 3 ข้อ ด้านวิจัย 3 ข้อ ด้านบริการวิชาการแก่สังคม 2 ข้อ ด้านการปรับปรุง ถ่ายทอดและพัฒนาเทคโนโลยี 1 ข้อ ด้านทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม 3 ข้อ ด้านการผลิตครูและส่งเสริมวิทยฐานะครู 4 ข้อ และด้านการบริหาร 4 ข้อ โดยมีแผนงาน 7 แผนงาน ได้แก่ แผนงานจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา แผนงานปรับปรุงคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา แผนงานวิจัยระดับอุดมศึกษา แผนงานบริการวิชาการแก่สังคม แผนงานทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม แผนงานด้านกิจการนักศึกษา และแผนงานด้านบริหารการศึกษาระดับอุดมศึกษา

2. นโยบายระยะ 5 ปีในแผนพัฒนาสถาบันราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา พ.ศ.2542-2546 นโยบายนี้จะปรากฏในแผนพัฒนาสถาบัน ทั้งนี้นโยบายตามคณะวิชาต่าง ๆ เช่น คณะครุศาสตร์ได้เขียนตัวนโยบายไว้ที่โรงเรียนประถมสาธิตและมัธยมสาธิต คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ก็เขียนนโยบายไว้ 4 ด้านคือ การรับนักศึกษา การพัฒนาอาจารย์ การพัฒนาหลักสูตรและการพัฒนาห้องปฏิบัติการ เป็นต้น การเขียนนโยบายจะเขียนในลักษณะการสะท้อนปัญหาของแต่ละหน่วยงาน และให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ.2542 จะเห็นว่าการกำหนดนโยบายพัฒนาเป็นนโยบายระยะ 5 มีทั้งในแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 8(พ.ศ.2540-2544) และที่มีในแผนพัฒนาสถาบันราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา พ.ศ.2542-2546 แต่นโยบายที่ปรากฏในแผนพัฒนาสถาบันจะอยู่ในคณะวิชา ศูนย์และสำนักต่าง ๆ ทั้งหมดของสถาบัน

### กระบวนการพัฒนานโยบายระยะ 5 ปี

จากการศึกษาเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและการจัดทำนโยบายของสถาบันราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยาแล้วผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์บุคคลากร 6 ท่านได้แก่ (1)อธิการบดี

(2)รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนา (3)ผู้อำนวยการสำนักวางแผนและพัฒนา (4)กรรมการสภาประจำสถาบันจากตัวแทนคณาจารย์ (5) กรรมการสภาประจำสถาบันจากตัวแทนผู้บริหาร และ(6) กรรมการสภาประจำสถาบันจากผู้ทรงคุณวุฒิ ผลการสัมมนาได้ประเด็นตามขั้นตอนของการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา ดังนี้

### 1. ขั้นตอนการเกิดและก่อรูปนโยบาย

การเกิดและก่อรูปนโยบายจะมาจากหลายทางได้แก่ (1)ปัญหาของแต่ละหน่วยงานในสถาบันเอง (2)พระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ. 2538 (3)พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 (4) กรอบนโยบายของสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ (5) ข้อมูลจากความต้องการของท้องถิ่นจากการสำรวจและการวิจัย (6) ปัญหาและความต้องการของโปรแกรมวิชาของคณะวิชาต่าง ๆ และ(7) การริเริ่มของอธิการบดีและรองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนา

### 2. ขั้นตอนการรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศที่เกี่ยวข้อง

การเก็บรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศที่เกี่ยวข้อง หัวหน้าหน่วยงานแต่ละฝ่ายและของแต่ละโปรแกรมวิชาจะเก็บรวบรวมข้อมูลในหน่วยของตนทั้งสภาพปัญหาและความต้องการที่จะให้มีขึ้นในอนาคต รวมทั้งข้อมูลจากการสัมมนาเชิงปฏิบัติการของคณาจารย์ทั้งหมดต่อการเสนอทางเลือก การประเมินทางเลือก และข้อเสนอแนะต่าง ๆ ที่มีต่อร่างนโยบายโดยสำนักวางแผนและพัฒนาจะเป็นผู้ดำเนินการ นอกจากนั้นก็จะเป็นการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น แผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปี พระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ.2538 งานวิจัยที่สถาบันดำเนินการเองและของหน่วยงานอื่นจัดทำ และผู้ที่มีบทบาทในการรวบรวมข้อมูลได้แก่ สำนักวางแผนและพัฒนา และโปรแกรมวิชาในคณะวิชาต่าง ๆ

### 3. ขั้นตอนการพิจารณาข้อเสนอนโยบายหรือการกำหนดนโยบาย

การเตรียมการร่างนโยบายขั้นต้นจะเริ่มโดยโปรแกรมวิชาต่าง ๆ จากนั้นสำนักวางแผนและพัฒนาจะเป็นผู้รวบรวมร่างนโยบายของโปรแกรมวิชาในทุกคณะวิชามาให้เข้าสู่กรอบนโยบาย 7 ด้านตามภารกิจตามพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ.2538 แล้วนำร่างนโยบายนี้เข้าสู่การสัมมนาเชิงปฏิบัติจากคณาจารย์ทั้งหมดเพื่อพิจารณาร่างนโยบาย จากนั้นสำนักวางแผนและพัฒนาจะนำร่างนโยบายเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการปรับร่างนโยบายที่สถาบันแต่งตั้ง เมื่อพิจารณาเสร็จจะนำเสนอต่อคณะกรรมการผู้ตัดสินใจกำหนดนโยบายต่อไป

### 4. ขั้นตอนการพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย

การพิจารณาในขั้นนี้จะมีผู้ตัดสินใจอยู่ 2 ตอนคือ คณะกรรมการบริหาร (กบ.) และอธิการบดีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสภาประจำสถาบัน คณะกรรมการสภาประจำ

สถาบันเพียงแต่ให้ความคิดเห็นกว้าง ๆ ต่อร่างนโยบาย และสภาประจำสถาบันให้ความเห็นชอบ ต่อนโยบายจากการที่อธิการบดีเป็นผู้ตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย

### 5. ขั้นตอนการประกาศใช้นโยบาย

เมื่อสภาประจำสถาบันให้ความเห็นชอบแล้ว อธิการบดีจะนำนโยบายเข้าสู่คณะกรรมการบริหาร(กบ.) เพื่อกลั่นกรองอีกครั้งหนึ่ง จากนั้นอธิการบดีจะประกาศนโยบายโดยลงในวารสารร่วมชมพู่และวารสารอื่น ๆ ของสถาบัน และมอบหมายให้รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนา นำนโยบายไปแจ้งให้หน่วยงานทุกหน่วยงานของสถาบันรับทราบอย่างเป็นทางการและเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติต่อไป

### สรุปกระบวนการพัฒนานโยบายตามแนวของสถาบันราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา

ขั้นตอนในการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา มีดังนี้

**ขั้นที่ 1** โปรแกรมวิชาของแต่ละคณะวิชา จะทำการร่างนโยบายขั้นต้น จากนั้นคณะวิชา ก็จะรวบรวมร่างนโยบายต่าง ๆ เหล่านั้นมาเป็นนโยบายของคณะวิชา

**ขั้นที่ 2** สำนักวางแผนจะเป็นผู้รวบรวมร่างนโยบายของคณะวิชาต่าง ๆ มาจัดทำกรอบนโยบายให้เป็นที่มาภารกิจของสถาบันและสอดคล้องกับกรอบนโยบายของสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏและเป็นไปตามพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ.2538

**ขั้นที่ 3** อธิการบดีและรองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนาจะนำร่างนโยบายที่สำนักวางแผนและพัฒนารวบรวมมานั้น เสนอต่อที่ประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการของคณาจารย์ทั้งหมด เพื่อพิจารณาร่างนโยบาย

**ขั้นที่ 4** สำนักวางแผนและพัฒนาจะนำร่างนโยบาย เสนอต่อคณะกรรมการปรับร่างนโยบายที่สถาบันแต่งตั้งขึ้น เพื่อพิจารณาปรับร่างนโยบาย

**ขั้นที่ 5** รองอธิการบดีฝ่ายแผนและพัฒนาจะนำร่างนโยบายที่ปรับร่างนโยบายแล้วเสนอต่อคณะกรรมการบริหาร (กบ.) พิจารณา

**ขั้นที่ 6** รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนาจะนำร่างนโยบายที่ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการบริหาร (กบ.) มาแล้ว เสนอต่อคณะกรรมการสภาประจำสถาบัน เพื่อขอข้อคิดเห็นกว้าง ๆ จากคณะกรรมการสภาประจำสถาบัน

**ขั้นที่ 7** อธิการบดีเป็นผู้ตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบายโดยขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการสภาประจำสถาบัน

**ขั้นที่ 8** อธิการบดีนำนโยบายเข้าสู่ที่ประชุมคณะกรรมการบริหาร (กบ.) เพื่อพิจารณากลั่นกรองนโยบายอีกครั้งหนึ่ง

แผนภูมิที่ 8 กระบวนการพัฒนานโยบายตามแนวของสถาบันราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา



ที่มา : วิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลการสัมภาษณ์  
จากสถาบันราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา 2544

**ขั้นที่ 9** อธิการบดีประกาศนโยบายโดยลงในวารสารร่วมชมพู่และในวารสารอื่น ๆ ของสถาบัน และมอบหมายให้รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนาฯนำนโยบายไปแจ้งต่อหน่วยงานต่าง ๆ ของสถาบันเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติต่อไป

**สรุปการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยาจากการศึกษาภาคสนาม**

นโยบายของสถาบันราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา มีเฉพาะนโยบายระยะ 5 ปี แต่มี 2 ลักษณะคือมีอยู่ในแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) และมีอยู่ในแผนพัฒนาสถาบัน ในคณะวิชา ศูนย์และสำนักต่าง ๆ และในการพัฒนานโยบายระยะ 5 ปี มี 9 ขั้นตอน

ได้แก่ (1) โปรแกรมวิชาและคณะวิชาร่างนโยบายในขั้นต้น (2) สำนักวางแผนและพัฒนารวบรวมร่างนโยบายแล้วนำมาปรับให้สอดคล้องกับกรอบนโยบายของสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ (3) อธิการบดีและรองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนานำร่างนโยบายเสนอต่อที่ประชุมคณาจารย์เพื่อให้พิจารณาร่างนโยบาย (4) คณะกรรมการปรับร่างนโยบายนำข้อมูลจากชั้นที่ 5 มาปรับร่างนโยบาย (5) เสนอร่างนโยบายต่อคณะกรรมการบริหาร (กบ.) (6) เสนอร่างนโยบายต่อสภาประจำสถาบันเพื่อขอความคิดเห็น (7) อธิการบดีตัดสินใจกำหนดนโยบายแล้วนำนโยบายเสนอต่อสภาประจำสถาบันเพื่อขอความเห็นชอบ (8) อธิการบดีนำนโยบายเสนอต่อคณะกรรมการบริหาร (กบ.) เพื่อพิจารณากลับกรอง (9) อธิการบดีประกาศนโยบาย และผู้ที่มีบทบาทในการพัฒนานโยบายได้แก่ โปรแกรมวิชาต่าง ๆ สำนักวางแผนและพัฒนา รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนา ส่วนผู้ที่ตัดสินใจกำหนดนโยบายได้แก่ อธิการบดีและคณะกรรมการบริหาร (กบ.)

### ข้อดีข้อเสียและปัญหาในการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา

#### 1. ข้อดี

ในการพัฒนานโยบายของสถาบันแห่งนี้ การเกิดและก่อรูปนโยบายจะมาจากส่วนล่างคือมาจากปัญหาของแต่ละหน่วยงานโดยเฉพาะโปรแกรมวิชาและคณะวิชาเป็นหลัก จะเห็นได้จากโปรแกรมวิชาและคณะวิชาจะเป็นผู้จัดทำร่างนโยบายขั้นต้น ถึงแม้ว่าสำนักวางแผนและพัฒนาจะมารวบรวมร่างนโยบายทั้งหมดและปรับร่างนโยบายขั้นต้นให้เข้ากับกรอบนโยบายของส่วนกลางก็ตาม แต่ก็ยังสะท้อนความต้องการและปัญหาของส่วนล่าง และทำให้เกิดการมีส่วนร่วมในการพัฒนานโยบายมากขึ้น ในด้านข้อมูลและสารสนเทศมีส่วนดีตรงที่มีข้อมูลหลากหลายทั้งจากส่วนล่างที่เป็นปัญหาของทั้งจากคณาจารย์ ท้องถิ่น และจากส่วนบนที่มาจากทั้งสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ พระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ.2538 อีกทั้งในการยกร่างนโยบายสถาบันจะตั้งคณะกรรมการปรับร่างนโยบายขึ้นมา ทำให้มีการกลั่นกรองตัวนโยบายให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

#### 2. ข้อเสีย

ในการพัฒนานโยบายของสถาบันแห่งนี้มีข้อเสียดังต่อไปนี้ (1) ไม่มีนโยบายรายปี แต่มีนโยบายระยะ 5 ปี และการรายงานประจำปีที่เสนอต่อสภาประจำสถาบันก็ไม่ได้มีการจัดทำซึ่งปกติจะต้องจัดทำรายงานการดำเนินงานกิจการของสถาบันราชภัฏต่อสภาประจำสถาบัน (2) นโยบายที่ปรากฏซึ่งสาธารณชนจะรู้ได้จะเป็นไปค่อนข้างน้อยเนื่องจากจะมีตัวนโยบายปรากฏในวารสารของสถาบัน ปรากฏในเอกสารของคณะวิชา ศูนย์และ/สำนัก (3) ผู้ที่ตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบายนั้นได้แก่ อธิการบดี สภาประจำสถาบันเพียงให้ความเห็นชอบตามที่อธิการบดีเสนอ

เท่านั้น (4) ขาดการจัดระบบข้อมูลและสารสนเทศที่เหมาะสม (5) การระบุประเด็นปัญหา ขาดการกลั่นกรองและพิจารณาปัญหาที่มีว่าปัญหาใด ที่เป็นปัญหาเชิงนโยบายหรือไม่

### 3. ปัญหา

ปัญหาสำคัญในการพัฒนานโยบายได้แก่ (1) มีอาจารย์อาวุโสมาก ทำให้การแสดงความคิดเห็นที่เป็นในเชิงการเปลี่ยนแปลงมีไม่มาก เป็นอุปสรรคในการทำประชาพิจารณ์หรือเสนอแนวทางใหม่ ๆ เพราะอาจารย์อาวุโสไม่ค่อยสนใจในการแสดงความคิดเห็น (2) ยังมีปัญหาการขาดความร่วมมือส่วนร่วมอยู่ เนื่องจากบุคคลที่จัดทำร่างนโยบายนั้นส่วนใหญ่จะเป็นหัวหน้าโปรแกรมหรือทีมบริหารของคณะบดีแต่ละคณะ (3) เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความเข้าใจในการพัฒนานโยบายมีจำกัด

## สถาบันราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง

### ข้อมูลเบื้องต้นของสถาบันราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง

สถาบันราชภัฏหมู่บ้านจอมบึงเป็นสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษา ตั้งอยู่ที่อำเภอจอมบึง จังหวัดราชบุรี ในเนื้อที่บริเวณประมาณ 310 ไร่ เริ่มก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ.2499 เดิมชื่อว่า **วิทยาลัยหมู่บ้านจอมบึง** โดยได้ก่อตั้งเป็นสถานศึกษาในท้องถิ่นทุรกันดารตามแนวความคิดเกี่ยวกับ **วิทยาลัยหมู่บ้าน** ของประเทศตุรกี มีจุดมุ่งหมายสำคัญคือ การแก้ปัญหาการขาดแคลนครูในชนบทที่ต้องการพัฒนา โดยคัดเลือกนักเรียนในท้องถิ่นทุรกันดารเข้าศึกษาเป็นอันดับแรก และเมื่อสำเร็จการศึกษาแล้วให้กลับไปพัฒนาท้องถิ่นของตน ในระยะแรกวิทยาลัยหมู่บ้านจอมบึงได้เปิดสอนหลักสูตร 5 ปีโดยรับนักเรียนทุนจากถิ่นทุรกันดารทั่วประเทศที่สำเร็จการศึกษาระดับประถมศึกษาปีที่ 7 เข้าเรียนต่อมาในปี พ.ศ.2513 ได้รับการยกฐานะเป็น**วิทยาลัยครูหมู่บ้านจอมบึง** และเปิดรับนักศึกษาทั่วไปที่สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาปีที่ 3 เข้าเรียนหลักสูตร 2 ปีอีกด้วย และในปี พ.ศ.2521 ได้เริ่มเปิดสอนระดับปริญญาตรี และเปิดสอนตามโครงการการศึกษาอบรมครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำการ (อค.ป.) ตามความร่วมมือระหว่างกรมการฝึกหัดครูและหน่วยงานผู้ใช้ครู และในปีเองที่วิทยาลัยฯได้เลิกรับนักศึกษาทุน มาในปี พ.ศ.2526 ได้เปิดสอนหลักสูตรเทคนิคการอาชีพ รวมทั้งได้ขยายการเปิดสอนสาขาวิชาอื่นจากระดับอนุปริญญาไปจนถึงระดับปริญญาตรี สำหรับสายวิชาชีพครูก็ยังคงเปิดสอนตามปกติ

ระหว่างปี พ.ศ.2531-2534 ได้ทำการลดปริมาณการผลิตบัณฑิตระดับปริญญาสายวิชาชีพครูลงและเพิ่มปริมาณการผลิตบัณฑิตระดับปริญญาและนักศึกษาระดับอนุปริญญา

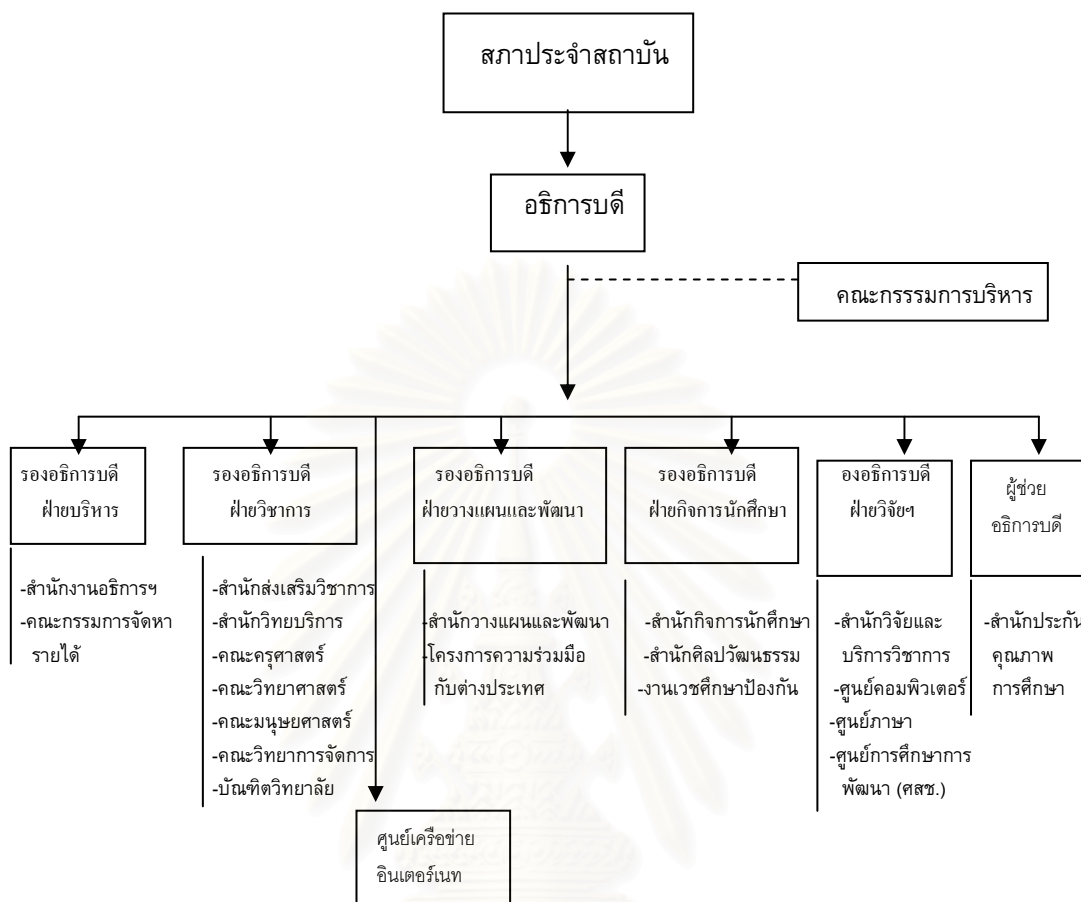
สาขาวิชาการอื่นให้มากขึ้นในหลายสาขาวิชา มาในปี พ.ศ.2535 วิทยาลัยครูต่าง ๆ ทั่วประเทศได้รับพระราชทานนามจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชฯว่า **สถาบันราชภัฏ** ด้วยเหตุนี้จึงได้ชื่อใหม่ว่า **สถาบันราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง** และดำเนินงานตามพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ.2538

ปัจจุบันสถาบันราชภัฏหมู่บ้านจอมบึงเปิดทำการสอนทั้งในระดับปริญญาตรีและบัณฑิตศึกษา ในระดับปริญญาตรีมีนักศึกษาภาคปกติ 3,446 คน นักศึกษาภาค กศ.บป.จำนวน 2,154 คน ส่วนนักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษามีจำนวน 98 คน ทั้งนี้ในระดับปริญญาตรีมีการเปิดสอนจำนวน 40 โปรแกรมวิชา มีอาจารย์ทั้งหมด 165 คน ในจำนวนนี้มีวุฒิปริญญาตรี 26 คน สูงกว่าปริญญาตรี 2 คน วุฒิปริญญาโท 126 คน และวุฒิปริญญาเอก 11 คน การดำเนินงานของสถาบันฯยึดตามแนวปณิธานของสถาบันฯซึ่งสภาประจำสถาบัน คณะกรรมการบริหาร อาจารย์นักศึกษา และบุคลากรในท้องถิ่นได้ร่วมกันร่างคำปณิธานเพื่อใช้เป็นปรัชญา เป้าหมาย และแนวทางในการดำเนินงานของสถาบันต่อไป

#### การบริหารงานของสถาบันราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง

การบริหารงานของสถาบันประกอบด้วย 2 ส่วน คือสภาประจำสถาบันและสถาบันราชภัฏหมู่บ้านจอมบึงซึ่งมีอธิการบดีเป็นผู้บริหารสูงสุด ทั้งนี้มีคณะกรรมการบริหาร (กบ.) ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาในการบริหารงานภายใน ในส่วนของสภาประจำสถาบันมีการดำเนินงานโดยคณะกรรมการสภาประจำสถาบัน มีนายกสภาประจำสถาบันทำหน้าที่ประธาน ทั้งนี้มีกรรมการอีกจำนวน 17 คน มีวาระในการดำรงตำแหน่งสองปี มีอธิการบดีเป็นอุปนายกสภาโดยตำแหน่ง มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกจำนวน 8 คน มีกรรมการจากตัวแทนผู้บริหาร 3 คน มีกรรมการจากตัวแทนคณาจารย์ 4 คน และมีผู้อำนวยการสำนักงานอธิการบดีเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง สำหรับในส่วนของคณะกรรมการบริหาร (กบ.) มีอธิการบดีทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการ มีรองอธิการบดี 5 ฝ่ายได้แก่ฝ่ายบริหาร ฝ่ายวางแผนและพัฒนา ฝ่ายวิชาการ ฝ่ายกิจการนักศึกษา ฝ่ายวิจัยบริการวิชาการและพัฒนาท้องถิ่น มีผู้ช่วยอธิการบดี 1 คน มีคณะบดี 5 คณะได้แก่คณะครุศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์ คณะวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี คณะวิทยาการจัดการ และบัณฑิตวิทยาลัย มีผู้อำนวยการสำนัก 8 ท่าน ได้แก่ สำนักงานอธิการบดี สำนักงานส่งเสริมวิชาการ สำนักศิลปวัฒนธรรม สำนักวิจัยและบริการวิชาการ สำนักกิจการนักศึกษา สำนักวิทยบริการ สำนักประกันคุณภาพการศึกษา สำนักวางแผนและพัฒนา เป็นกรรมการ ดังนั้นคณะกรรมการบริหาร (กบ.) จะมีจำนวน 19 คน ซึ่งโครงสร้างการบริหารงานของสถาบันราชภัฏหมู่บ้านจอมบึงมีลักษณะตามแผนภูมิที่ 9 ดังนี้

แผนภูมิที่ 9 โครงสร้างการบริหารงานของสถาบันราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง



ที่มา : สำนักวางแผน สถาบันราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง 2543

การพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง

การพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง ได้พัฒนามาจากหลายแหล่งอย่างน้อย 4 แหล่งด้วยกันคือ (1) คำปณิธานของสถาบันราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง ซึ่งสภาประจำสถาบัน คณะกรรมการบริหาร (กบ.) คณาจารย์ นักศึกษา และบุคลากรท้องถิ่นได้ร่วมกันร่างคำปณิธาน (2) แผนการพัฒนาศึกษาระยะ 5 ปี ของสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ (สรภ.) (3) แผนการพัฒนาศึกษาระยะ 5 ปี ของสถาบันที่จัดทำขึ้น และ(4) ภารกิจตามพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ.2538 ทั้งนี้สถาบันได้กำหนดนโยบายขึ้นมา 2 อย่างคือนโยบายระยะ 5 ปี และนโยบายรายปีดังนี้

1. นโยบายระยะ 5 ปี เป็นนโยบายที่จัดทำขึ้นมาให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปีที่สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ (สรภ.) และสถาบันราชภัฏแต่ละแห่ง จัดทำขึ้นเป็นแผน



แม่บท และสอดคล้องกับภารกิจตามพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ.2538 ทั้งนี้นโยบายระยะ 5 ปี (พ.ศ.2540-2544) ของสถาบันราชภัฏหมู่บ้านจอมบึงจะมี 7 ด้าน รวม 38 ข้อ ครอบคลุมนโยบายในด้านการจัดการศึกษา นโยบายในด้านการวิจัย นโยบายในด้านการบริการวิชาการแก่สังคม นโยบายในด้านการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม นโยบายในด้านการผลิตครูและส่งเสริมวิทยฐานะครู และนโยบายในด้านการบริหารจัดการ

2. **นโยบายรายปี** สำหรับนโยบายรายปีเป็นนโยบายที่อยู่ภายใต้กรอบของนโยบายระยะ 5 ปี มีนโยบาย 7 ด้านเหมือนนโยบายระยะ 5 ปี เฉพาะในปี พ.ศ.2543 สถาบันราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง มีนโยบายรายปีใน 7 ด้าน โดยเน้นไปสู่คณะวิชาเป็นสำคัญ นโยบายรายปีจะเป็นนโยบายที่นำเอานโยบายระยะ 5 ปีมาจัดทำ

*กล่าวได้ว่าสถาบันราชภัฏหมู่บ้านจอมบึงมีการพัฒนานโยบายทั้งนโยบายระยะ 5 ปีและนโยบายรายปี โดยพัฒนานโยบายให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปีทั้งของสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ (สจร.) และของสถาบันราชภัฏหมู่บ้านจอมบึงเอง และเป็นไปตามภารกิจตามพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ.2538 เป็นสำคัญ*

### **กระบวนการพัฒนานโยบายระยะ 5 ปี และนโยบายรายปี**

จากการศึกษาข้อมูลขั้นต้นจากเอกสารต่าง ๆ ของสถาบันราชภัฏหมู่บ้านจอมบึงเกี่ยวกับการบริหารสถาบันและการพัฒนานโยบายโดยเฉพาะจากเอกสารแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) เอกสารรายงานประจำปี 2543 เอกสารข้อมูลพื้นฐานของสถาบัน เอกสารสารสนเทศของสถาบัน เอกสารรายงานผลการดำเนินงาน (พ.ศ.2538-2541) และเอกสารรายงานการประชุมสภาประจำสถาบันราชภัฏหมู่บ้านจอมบึงแล้ว ผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์อธิการบดี รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนา ผู้อำนวยการสำนักวางแผนและพัฒนา กรรมการสภาประจำสถาบันจากตัวแทนผู้บริหาร 1 คน กรรมการสภาประจำสถาบันจากผู้ที่ทรงคุณวุฒิ 1 คน และกรรมการสภาประจำสถาบันจากตัวแทนคณาจารย์ 1 คน (ดูแนวนำสัมภาษณ์ที่ภาคผนวก ข.) ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ดังกล่าว โดยพิจารณาประเด็นตามขั้นตอนการพัฒนานโยบายในแนวนำสัมภาษณ์ ซึ่งของสถาบันราชภัฏหมู่บ้านจอมบึงมีดังนี้

1. **ขั้นการเกิดและก่อรูปนโยบาย** ปรากฏว่าการเกิดและก่อรูปนโยบายนั้น มาจากพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ.2538 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ ผู้ทรงคุณวุฒิ ปัญหาและความต้องการของหน่วยงานในสถาบันราชภัฏเอง การระดมสมองจากคณาจารย์ และจากการสำรวจความต้องการของท้องถิ่นเป็นหลัก

แต่การเกิดและก่อรูปนโยบายส่วนใหญ่จะมาจากกรอบนโยบายของส่วนกลาง(สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ) และปณิธานของสถาบัน โดยมีอธิการบดี รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนา กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิประจำสภาสถาบัน เป็นผู้ริเริ่มให้ต้องมีการจัดทำนโยบาย ทั้งนี้มีคณะกรรมการบริหาร ( กบ.) รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนา เป็นผู้ให้นำเข้าเรื่องเข้าสู่วาระในการประชุมเพื่อกำหนดนโยบาย

**2. ขั้นการรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศที่เกี่ยวข้อง** ในขั้นการรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศได้มาจากสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ (สรภ.) ข้อมูลจากผู้ทรงคุณวุฒิในท้องถิ่น ข้อมูลความต้องการของหน่วยงานในสถาบัน ข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ของสำนักวางแผนและพัฒนาและข้อมูลความคิดเห็นของหน่วยงานต่าง ๆ ในสถาบันราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง ซึ่งวิธีการรวบรวมข้อมูล ทำโดยการสำรวจปัญหาและความต้องการของหน่วยงานในสถาบัน รวมทั้งข้อคิดเห็นของหน่วยงานต่าง ๆ ของสถาบันและของท้องถิ่นเป็นหลัก และผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการรวบรวมข้อมูลข่าวสารคือ ผู้อำนวยการและเจ้าหน้าที่จากสำนักวางแผนและพัฒนา

**3. ขั้นการจัดทำข้อเสนอนโยบายหรือกำหนดนโยบาย** ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่จากสำนักวางแผนและพัฒนา จะเป็นผู้เตรียมร่างและปรับร่างนโยบายโดยรองอธิการฝ่ายต่าง ๆ และได้คิดเห็นจากการประชุมคณาจารย์ สำหรับการเสนอทางเลือก จะมีมากจากการเสนอของคณาจารย์และผู้ทรงคุณวุฒิจากสภาประจำสถาบัน แต่ไม่มีการตรวจสอบทางเลือกที่เสนอมาอย่างเป็นระบบ เมื่อได้ร่างนโยบายมาแล้วก็จะนำร่างนโยบายสู่การสัมมนาผู้บริหารพิจารณาความเหมาะสม ทั้งนี้รองอธิการฝ่ายวางแผนและพัฒนาจะเป็นเจ้าของเรื่องที่จะนำเสนอร่างนโยบายสู่ผู้ตัดสินใจ

**4. ขั้นการพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย** ปรากฏว่าผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย ได้แก่ สภาประจำสถาบัน โดยผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการบริหาร ( กบ.) มาก่อน การตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย ดำเนินการโดยวิธีอภิปรายแสดงความคิดเห็นเป็นส่วนใหญ่ โดยมีการใช้เกณฑ์ที่เป็นคำปณิธานและภารกิจตามพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ.2538 เป็นหลัก และพิจารณาความคิดเห็นที่สอดคล้องกันของคณะกรรมการสภาประจำสถาบัน ถ้าสภาประจำสถาบันไม่เห็นชอบหรือมีข้อท้วงติงใด ๆ ก็ส่งร่างนโยบายให้สำนักวางแผนและพัฒนาไปปรับแก้ไขร่างนโยบายมาใหม่

**5. ขั้นการประกาศใช้นโยบาย** เมื่อสภาประจำสถาบันอนุมัติให้เป็นนโยบายแล้ว อธิการบดีจะทำประกาศนโยบายโดยจัดประชุมคณาจารย์เพื่อแจ้งนโยบาย มีการพิมพ์เอกสารนโยบายและแจกจ่ายให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง และแจ้งหน่วยงานภายในอย่างเป็นลายลักษณ์อักษร

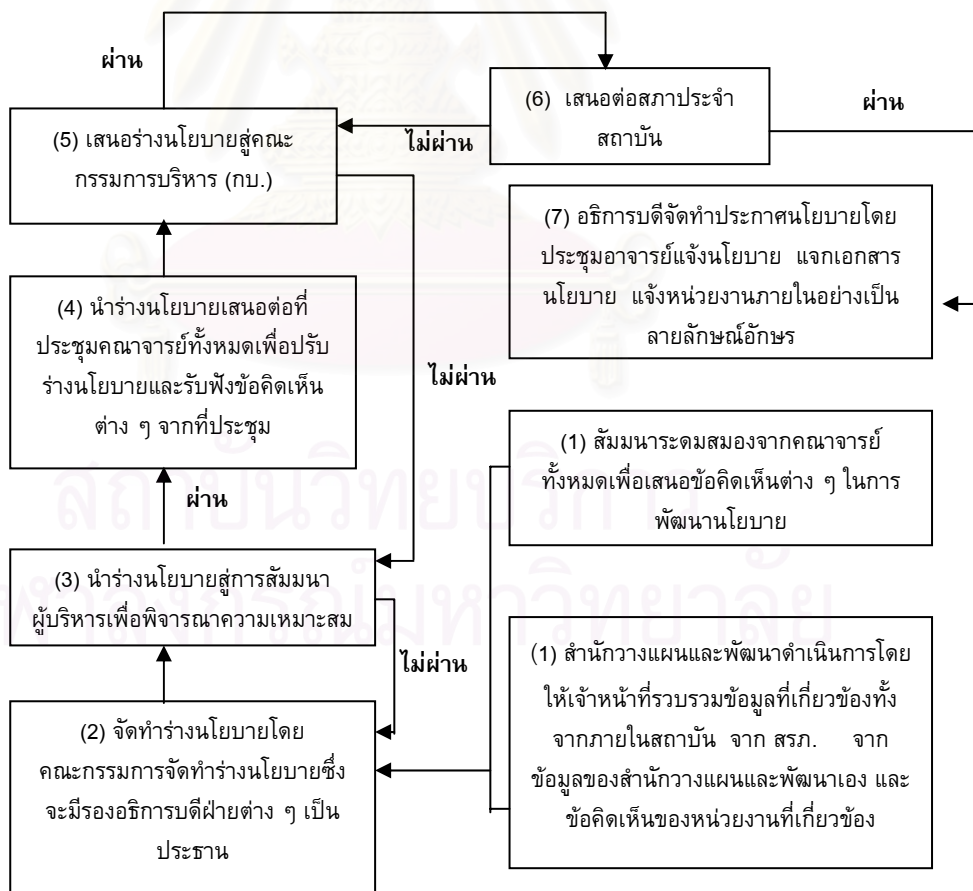
สำหรับการแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะจัดทำโดยสำนักวางแผนและพัฒนา และ รองอธิการบดีที่เกี่ยวข้อง โดยแจ้งทั้งในที่ประชุมอาจารย์ และชี้แจงในที่ประชุมคณะกรรมการบริหาร ( กบ.)

**สรุปกระบวนการพัฒนานโยบายตามแนวทางของสถาบันราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง**

จากแผนภูมิที่ 10 ซึ่งแสดงกระบวนการพัฒนานโยบายตามแนวทางของสถาบันราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง โดยปกติเริ่มต้นตามลำดับขั้นตอนดังนี้

**ขั้นที่ 1** สำนักวางแผนและพัฒนาจะดำเนินการให้เจ้าหน้าที่ไปรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องในการจัดทำนโยบาย ทั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิในท้องถิ่น ทั้งข้อมูลจากสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ (สรภ.) จากข้อมูลของสำนักวางแผนและพัฒนาเอง รวมทั้งข้อคิดเห็นจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งได้ดำเนินงานโดยสำนักวางแผนจัดสัมมนาระดมสมองจากคณาจารย์ทั้งหมดเพื่อเสนอข้อคิดเห็นต่าง ๆ ในการพัฒนานโยบาย

แผนภูมิที่ 10 กระบวนการพัฒนานโยบายตามแนวทางของสถาบันราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง



ที่มา : จากการวิเคราะห์และสังเคราะห์การสัมภาษณ์ข้อมูลภาคสนาม

ที่สถาบันราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง 2544.

**ขั้นที่ 2** คณะกรรมการจัดทำร่างนโยบาย ซึ่งมีรองอธิการบดีแต่ละฝ่ายเป็นประธาน จะจัดทำร่างนโยบายขั้นต้นในแต่ละสายงาน

**ขั้นที่ 3** นำร่างนโยบายขั้นต้นจากคณะกรรมการร่างนโยบายไปสู่การสัมมนาผู้บริหาร เฉพาะอธิการบดี รองอธิการบดีและคณบดีต่าง ๆ เพื่อพิจารณาความเหมาะสมของร่างนโยบาย หากยังมีข้อท้วงติงก็จะนำกลับไปให้คณะกรรมการจัดทำร่างนโยบาย (ตามขั้นที่ 2) พิจารณาปรับแก้ ถ้าผ่านความเห็นชอบก็จะนำร่างนโยบายไปสู่ขั้นที่ 4 ต่อไป

**ขั้นที่ 4** นำร่างนโยบายที่พิจารณาในขั้นที่ 3 เสนอต่อที่ประชุมคณาจารย์ทั้งหมดเพื่อปรับนโยบายและรับฟังข้อเสนอแนะต่าง ๆ ในการทำงานนโยบาย

**ขั้นที่ 5** สำนักวางแผนและพัฒนา นำร่างนโยบายเสนอต่อคณะกรรมการบริหาร (กบ.) เพื่อพิจารณา หากมีข้อท้วงติงก็จะนำกลับไปสู่ขั้นที่ 3 ใหม่ หากคณะกรรมการบริหาร (กบ.) เห็นชอบด้วยก็จะนำร่างนโยบายเสนอต่อสภาประจำสถาบันต่อไป

**ขั้นที่ 6** ผู้อำนวยการสำนักงานอธิการบดีในฐานะเลขาธิการสภาประจำสถาบันจะนำร่างนโยบายเสนอต่อสภาประจำสถาบัน โดยมีรองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนาเป็นผู้ชี้แจง ถ้าหากสภาประจำสถาบันไม่เห็นชอบหรือมีข้อท้วงติง ก็จะนำกลับมาพิจารณาในคณะกรรมการบริหาร (กบ.) อีกครั้งหนึ่งเพื่อจัดทำร่างนโยบายตามที่สภาประจำสถาบันให้ข้อเสนอหรือท้วงติงมา หากสภาประจำสถาบันพิจารณาเห็นชอบและอนุมัตินโยบายแล้ว ก็จะนำไปประกาศใช้ต่อไป

**ขั้นที่ 7** อธิการบดีจัดทำประกาศนโยบายโดยจัดประชุมอาจารย์แล้วแจ้งนโยบาย พร้อมทั้งแจกเอกสารนโยบาย และแจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับทราบเป็นลายลักษณ์อักษร

### สรุปการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏหมู่บ้านจอมบึงจากการศึกษาภาคสนาม

การพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏหมู่บ้านจอมบึงครั้งนี้ปรากฏว่านโยบายระยะ 5 ปี ซึ่งนโยบายจะสอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) ซึ่งเป็นนโยบายที่จัดทำตามกรอบของสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ และคำปณิธานของสถาบัน จะเป็นแนวทางสำคัญที่สถาบันราชภัฏหมู่บ้านจอมบึงจะได้จัดทำนโยบายประจำปี ทั้งนโยบายระยะ 5 ปีและนโยบายรายปี ได้ดำเนินการตามขั้นตอนสำคัญ ๆ 7 ขั้นตอน คือ (1) สำนักวางแผนและพัฒนา ดำเนินการโดยให้เจ้าหน้าที่รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งจากภายในและภายนอกสถาบัน (2) คณะกรรมการจัดทำร่างนโยบายจะร่างและปรับร่างนโยบาย (3) นำร่างนโยบายสู่การสัมมนาผู้บริหาร เพื่อพิจารณาความเหมาะสม (4) นำร่างนโยบายสู่ที่ประชุมคณาจารย์เพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่าง ๆ (5) สำนักวางแผนพัฒนานำร่างนโยบายสู่การพิจารณาของคณะกรรมการบริหาร (กบ.) (6) หากคณะกรรมการบริหาร(กบ.)เห็นชอบ ก็จะนำสู่การพิจารณา

ของสภาประจำสถาบัน (7) หากสภาประจำสถาบันให้ความเห็นชอบ อธิการบดีจะจัดทำประกาศนโยบายโดยประชุมอาจารย์แจ้งนโยบาย มีการแจกเอกสารนโยบาย มีการแจ้งหน่วยงานภายใน อย่างเป็นลายลักษณ์อักษรต่อไป ถ้าจะมีนโยบายระหว่างปีส่วนใหญ่จะเป็นนโยบายที่มาจาก ส่วนกลาง ซึ่งอธิการบดีก็จะสั่งการไปตามสายงานเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติต่อไป

## ข้อดีข้อเสียและปัญหาในการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง

### 1. ข้อดี

ในการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏหมู่บ้านจอมบึงมีข้อดีหลายประการ ได้แก่ (1) มีนโยบายระยะ 5 ปีเป็นแม่บทที่จะจัดทำนโยบายรายปี (2) มีการจัดทำปณิธานของสถาบันที่เกิดจากการร่วมกันคิดร่วมกันสร้าง ซึ่งถือเป็นจุดยึดเหนี่ยวหรือจุดร่วมในการสร้างวิสัยทัศน์ร่วมกัน อันจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมในการจัดทำนโยบายต่อไป (3) การพิจารณาตัดสินใจ กำหนดให้เป็นนโยบายจะเป็นอำนาจของสภาประจำสถาบัน ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องที่เหมาะสมที่ให้กลุ่มบุคคลหรือบุคคลที่มีบทบาทหน้าที่และมีอำนาจในเรื่องนี้เป็นผู้ตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย ซึ่งส่งผลทำให้เกิดผลบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป (4) มีการปรับร่างนโยบายหลายครั้ง ซึ่งจะเป็นการช่วยกลั่นกรองตัวนโยบายให้เป็นไปตามเป้าประสงค์มากยิ่งขึ้น

### 2. ข้อเสีย

ข้อเสียในการพัฒนานโยบายของสถาบันแห่งนี้มีดังนี้ (1) ยังไม่มีคณะกรรมการที่จะกลั่นกรองประเด็นปัญหาที่จะได้ปัญหาเชิงนโยบายออกมาชัดเจน (2) ระบบข้อมูลยังมีความหลากหลาย จำเป็นต้องวางระบบข้อมูลหรือจัดฐานข้อมูลให้เป็นระบบที่เหมาะสม (3) เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการพัฒนานโยบายยังมีน้อย โดยเฉพาะนักวิเคราะห์นโยบายไม่มีเลย

### 3. ปัญหา

ปัญหาที่สำคัญในการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏแห่งนี้ได้แก่ (1) นโยบายมีมากข้อและมีมาตรการมากเกินไป โดยปกตินโยบายควรกระชับรัดและชัดเจน ไม่จำเป็นต้องมีมากข้อเกินไป (2) เวลาที่ใช้ในการจัดทำนโยบายยังไม่เพียงพอและสอดคล้องในการจัดทำ รวมถึงขาดแรงจูงใจในการศึกษานโยบาย (3) ยังไม่มีการประเมินผลนโยบายเดิมมาก่อน ทำให้ขาดข้อมูลการนำไปปฏิบัติจริง (4) ขาดเจ้าหน้าที่ผู้ชำนาญการในด้านนี้ รวมทั้งอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ด้านนี้ยังไม่เพียงพอ

## สถาบันราชภัฏเพชรบุรีวิทยาลัยฯ ในพระบรมราชูปถัมภ์

### ข้อมูลเบื้องต้นของสถาบันราชภัฏเพชรบุรีวิทยาลัยฯ ในพระบรมราชูปถัมภ์

สถาบันราชภัฏเพชรบุรีวิทยาลัยฯ ในพระบรมราชูปถัมภ์ เดิมตั้งอยู่ที่ถนนเพชรบุรี เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร สมเด็จพระปิตุจฉาเจ้าฟ้าวิไลยอลงกรณ์ กรมหลวงเพชรบุรีราชสิรินธร พระองค์ทรงเล็งเห็นความสำคัญของการศึกษาฝ่ายหญิง จึงโปรดประทานสถานที่นี้ให้กระทรวงศึกษาธิการจัดตั้งเป็นโรงเรียน ขณะนั้นกรมหมื่นพิทยาลาภฤติยากร (พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าธานีนิวัต) ทรงดำรงเสนาบดีกระทรวงศึกษาธิการ จึงได้โปรดให้จัดสร้างเป็นโรงเรียนขึ้น ในปี พ.ศ.2475 แล้วย้ายนักเรียนฝึกหัดครู และนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย (ม.7, ม.8) จากโรงเรียนเบญจมราชาลัยมาเรียนที่โรงเรียนนี้ และเปิดรับนักเรียนสามัญในปีต้นเพียงชั้นมัธยม 4 เพื่อให้เป็นอนุสรณ์ในพระเมตตาของพระองค์ท่าน กระทรวงศึกษาธิการจึงได้ตั้งชื่อโรงเรียนนี้ว่า **โรงเรียนฝึกหัดครูเพชรบุรีวิทยาลัยฯ** ต่อมาในปี พ.ศ.2476 ได้เปิดสอนในชั้นเรียนมัธยม 2 ถึงมัธยม 8 และแผนกฝึกหัดครูเพิ่มขึ้นอีกมาในปี พ.ศ.2480 กระทรวงศึกษาธิการได้รับมอบ ว่างสุนันทาให้จัดเป็นโรงเรียน จึงย้ายนักเรียนฝึกหัดครูและมัธยมปลายจากโรงเรียนฝึกหัดครูเพชรบุรีวิทยาลัยฯ ไปอยู่ว่างสุนันทา และเปลี่ยนชื่อโรงเรียนว่า **โรงเรียนสตรีเพชรบุรีวิทยาลัยฯ** และเปิดสอนเฉพาะนักเรียนแผนกสามัญสูงสุดชั้น ม. 8 และมาในปี พ.ศ.2485 โรงเรียนไปกลับมีฐานะเป็นโรงเรียนฝึกหัดครูอีกครั้งหนึ่ง แต่ขณะนั้นเป็นช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 จึงได้อพยพนักเรียนฝึกหัดครูไปเรียนที่จังหวัดฉะเชิงเทรา ปทุมธานี ออยุธยา และพิษณุโลก พอสงครามยุติลงจึงได้กลับมาเรียนที่เดิม และเปิดสอนแบบสหศึกษาจึงได้เปลี่ยนชื่อว่า **โรงเรียนเพชรบุรีวิทยาลัยฯ** ต่อมาได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นวิทยาลัยครู และมีนักศึกษามากขึ้นทำให้สถานที่ไม่เพียงพอต่อการให้บริการการศึกษา จึงได้ขยายไปอยู่ที่ตำบลคลองหนึ่ง อำเภอ นครหลวง จังหวัดปทุมธานี ในเนื้อที่ 294 ไร่ ส่วนสถานที่เดิมได้จัดการศึกษาเฉพาะมัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลายและใช้ชื่อว่า **โรงเรียนมัธยมสาธิตเพชรบุรีวิทยาลัยฯ** และมาในปี พ.ศ. 2517 **พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงรับวิทยาลัยครูเพชรบุรีวิทยาลัยฯ ให้เข้าอยู่ในพระบรมราชูปถัมภ์** จนกระทั่งมาในปี พ.ศ. 2535 **พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชทรงพระราชทานนามวิทยาลัยครูว่า สถาบันราชภัฏ** ทำให้วิทยาลัยครูเพชรบุรีวิทยาลัยฯ เปลี่ยนชื่อใหม่ว่า **สถาบันราชภัฏเพชรบุรีวิทยาลัยฯ ในพระบรมราชูปถัมภ์**

ปัจจุบันสถาบันราชภัฏเพชรบุรีวิทยาลัยฯ ในพระบรมราชูปถัมภ์ มี 6 คณะวิชาได้แก่ คณะเทคโนโลยีการเกษตร คณะครุศาสตร์ คณะเทคโนโลยีอุตสาหกรรม คณะมนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์ คณะวิทยาการจัดการ และคณะวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มีสำนัก 5

สำนักและศูนย์ 5 ศูนย์ คือ สำนักงานอธิการบดี สำนักกิจการนักศึกษา สำนักวางแผนและ พัฒนา สำนักส่งเสริมวิชาการ สำนักวิทยบริการ ศูนย์คอมพิวเตอร์ ศูนย์ศิลปวัฒนธรรม ศูนย์ เวชศึกษาป้องกัน ศูนย์วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และศูนย์วิจัยและบริการการศึกษา ทำการ เปิดสอนใน 3 สาขาวิชาคือ สาขาวิชาการศึกษา สาขาวิชาศิลปศาสตร์ และสาขาวิชา วิทยาศาสตร์ และทำการเปิดสอนในระดับปริญญาโทสาขาบริหารการศึกษาตั้งแต่ปี พ.ศ.2541 ส่วนการเปิดสอนในโครงการการศึกษาเพื่อปวงชน (กศ.ปช.) จะมีขึ้นทั้งภายในสถาบัน (ทั้งซอยกิ่ง เพชรและปทุมธานี) ศูนย์ให้การศึกษาเชียร์ และศูนย์ให้การศึกษาสระแก้ว จังหวัดสระแก้ว โดยมี โปรแกรมที่เปิดสอนทั้งสิ้น 58 โปรแกรม มีนักศึกษาภาคปกติ 4,400 คน นักศึกษาภาค กศ.ปช. 9,413 คน มีคณาจารย์ประจำ 233 คน ในจำนวนนี้มีวุฒิปริญญาตรี 43 คน วุฒิปริญญาโท 171 คนและวุฒิปริญญาเอกจำนวน 19 คน และในปี 2542 สถาบันราชภัฏเพชรบุรีวิทยาลัยการศึกษามี พระบรมราชูปถัมภ์ มีงบประมาณแผ่นดินจำนวน 164,836,460 บาท และเงินนอกงบประมาณ แผ่นดินจำนวน 248,175,000 บาท

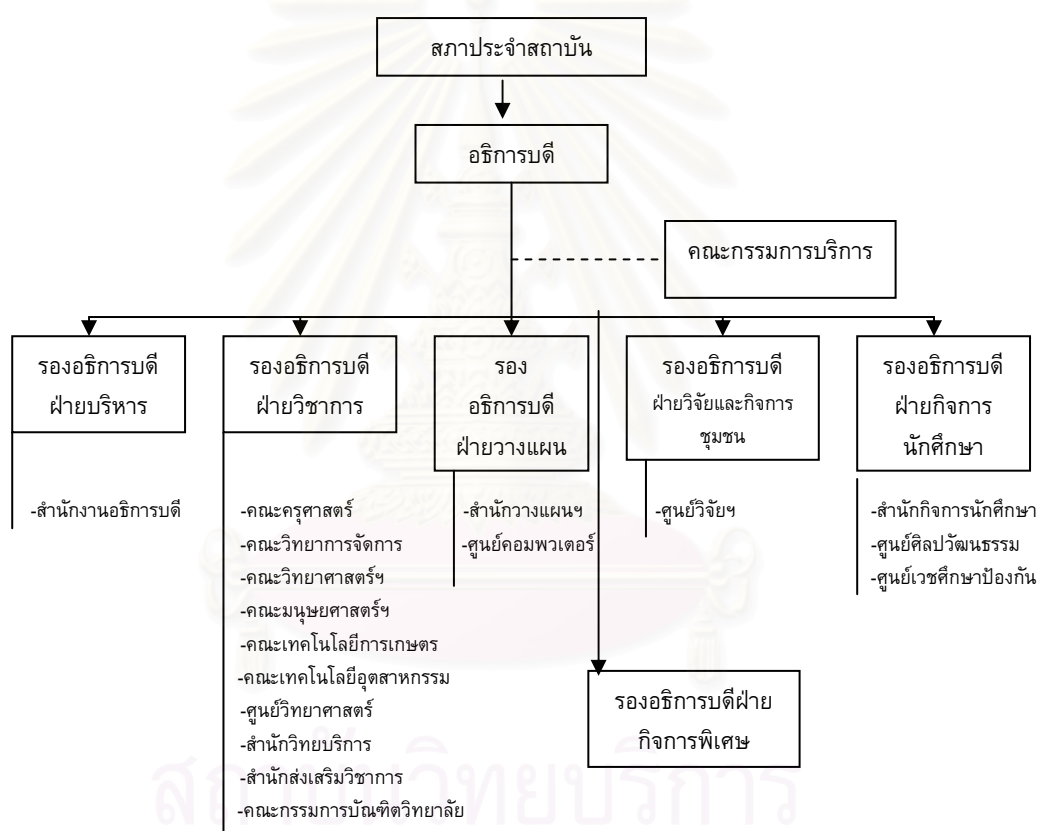
สถาบันราชภัฏเพชรบุรีวิทยาลัยการศึกษามีพระบรมราชูปถัมภ์ เป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อ พัฒนาท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ.2538 และในปีการศึกษา 2542 สถาบัน ได้ปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ ภายใต้วิสัยทัศน์สถาบันแห่งความเป็นเลิศในการพัฒนาท้องถิ่นโดยมุ่งเน้น เป็นสถาบันชั้นนำที่มีความเป็นเลิศทางวิชาการ เป็นศูนย์กลางในการพัฒนาระบบการเรียนการ สอน ทำการวิจัยเพื่อแก้ปัญหาและพัฒนาท้องถิ่น ให้บริการทางวิชาการเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต ในชุมชน อนุรักษ์ เผยแพร่ และทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม และเป็นสถาบันที่มีความสามารถใน การปรับตัว มีความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ (สำนักวางแผนและพัฒนา 2542 : 1)

### **การบริหารงานของสถาบันราชภัฏเพชรบุรีวิทยาลัยการศึกษามีพระบรมราชูปถัมภ์**

สถาบันราชภัฏเพชรบุรีวิทยาลัยการศึกษามีพระบรมราชูปถัมภ์ มีโครงสร้างระบบบริหารเป็น 2 ส่วนคือ คณะกรรมการสภาประจำสถาบัน และ คณะกรรมการบริหารสถาบัน สำหรับ คณะกรรมการสภาประจำสถาบันมีจำนวน 18 คน มีนายกสภา 1 คน มีอุปนายกสภา(ซึ่งได้แก่ อธิการบดีโดยตำแหน่ง) 1 คน มีกรรมการจากผู้ทรงคุณวุฒิ 8 คน มีกรรมการจากตัวแทนผู้บริหาร 3 คน มีกรรมการจากตัวแทนคณาจารย์ 4 คน และมีกรรมการและเลขานุการ 1 คน (ซึ่งได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักงานอธิการบดีโดยตำแหน่ง) ในส่วนของคณะกรรมการบริหารสถาบันมีจำนวน 23 คน มีอธิการบดีเป็นผู้บริหารสูงสุดและเป็นประธานกรรมการ และมีกรรมการ ดังนี้ (1) รอง อธิการบดี 5 ฝ่ายได้แก่ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายวิชาการ ฝ่ายกิจการนักศึกษา ฝ่ายวางแผนและพัฒนา ฝ่ายกิจการพิเศษ และฝ่ายวิจัยและกิจการชุมชน (2) คณบดี 6 คณะคือ คณะครุศาสตร์

คณะวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ คณะเทคโนโลยีการเกษตร คณะเทคโนโลยีอุตสาหกรรม และคณะวิทยาการจัดการ (3) ผู้อำนวยการศูนย์หรือสำนัก 10 คนคือ สำนักงานอธิการบดี สำนักวางแผนและพัฒนา สำนักส่งเสริมวิชาการ สำนักกิจการนักศึกษา สำนักวิทยบริการ สำนักวิจัยและบริการวิชาการ ศูนย์ศิลปวัฒนธรรม ศูนย์วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ศูนย์เวชศึกษาป้องกันและศูนย์คอมพิวเตอร์ โดยเป็นไปตามแผนภูมิต่อไปนี้

แผนภูมิที่ 11 โครงสร้างการบริหารงานของสถาบันราชภัฏเพชรบุรีวิทยาเขตกรรณ ในพระบรมราชูปถัมภ์



ที่มา : คู่มือนักศึกษาปีการศึกษา 2543 ของสถาบันราชภัฏเพชรบุรีวิทยาเขตกรรณ ในพระบรมราชูปถัมภ์ 2543.

**การพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏเพชรบุรีวิทยาเขตกรรณ ในพระบรมราชูปถัมภ์**

การพัฒนานโยบายของสถาบันได้มาจาก 6 ด้านด้วยกันได้แก่ (1) การนำเสนอปัญหาของแต่ละหน่วยงานในสถาบัน (2)การเสนอของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ (3)ข้อเสนอของผู้บริหารระดับสูง ได้แก่ อธิการบดีและรองอธิการบดี (4) แผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปีของสำนักงาน



สภาสถาบันราชภัฏ (5) แผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปีที่สถาบันจัดทำขึ้นและ (6) ภารกิจตามพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ.2538 ทั้งนี้ทางสถาบันได้กำหนดขึ้นเป็นนโยบายระยะ 4 ปี และนโยบายรายปีดังนี้

**1. นโยบายระยะ 4 ปี** นโยบายระยะ 4 ปีของสถาบันราชภัฏเพชรบุรีวิทยาลัยสงครณ ในพระบรมราชูปถัมภ์ ได้กำหนดช่วงเป็นระหว่างปี พ.ศ.2543-2546 ซึ่งเป็นนโยบายที่สถาบันจัดทำขึ้นมาเอง แต่ช่วงเวลาอาจไม่สอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 4 ปีของสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ เพราะว่าของสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏใช้ช่วงเวลา พ.ศ.2540-2544 ซึ่งเป็นแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 8 สำหรับนโยบายระยะ 4 ปีของสถาบันจะกำหนดขึ้นไว้ในแผนพัฒนาสถาบันราชภัฏเพชรบุรีวิทยาลัยสงครณ ในพระบรมราชูปถัมภ์ ช่วงปี 2543-2546 โดยสถาบันมีปรัชญาที่ว่า **วิชาการเด่น เน้นคุณธรรม นำท้องถิ่นพัฒนา ก้าวหน้าด้านเทคโนโลยี** นโยบายเขียนในลักษณะของแผนกลยุทธ์ ทั้งหมดมี 5 กลยุทธ์ซึ่งเขียนขึ้นให้สอดคล้องกับภารกิจในพระราชบัญญัติสถาบัน พ.ศ.2538 ได้แก่ กลยุทธ์การดำเนินงานด้านการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา กลยุทธ์การดำเนินงานด้านการวิจัย กลยุทธ์การดำเนินงานด้านบริการชุมชน กลยุทธ์การดำเนินงานด้านศิลปวัฒนธรรม กลยุทธ์การดำเนินงานด้านองค์การและการจัดการ ทั้งนี้กลยุทธ์ในแต่ละด้านจะประกอบไปด้วย วิสัยทัศน์และแผนปฏิบัติการประจำปี ตัวอย่างเช่น กลยุทธ์การดำเนินงานด้านการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา วิสัยทัศน์ ได้แก่ "สถาบันแห่งภูมิปัญญา จัดการศึกษาเพื่อพัฒนาท้องถิ่น" ส่วนแผนปฏิบัติการได้แก่ ดำเนินกิจกรรมการสอนของโปรแกรมวิชาต่าง ๆ เป็นต้น

**2. นโยบายรายปี** นโยบายรายปีที่สถาบันใช้ในการดำเนินงานของแต่ละปี จากการศึกษาข้อมูลไม่ปรากฏว่าใช้คำว่านโยบายรายปี แต่จะจัดทำเป็นแผนปฏิบัติการที่จะใช้ในแต่ละช่วงปีตามนโยบายระยะ 4 ปีในแผนพัฒนาสถาบัน ซึ่งในแผนฯนี้จะมีแผนปฏิบัติการในแต่ละด้านว่าจะทำในปีใด เช่น การพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารจัดการในด้านพัฒนาระบบฐานข้อมูลหลักของสถาบัน ก็จะจัดทำในปี พ.ศ.2543, 2544, 2545 เป็นต้น (สำนักวางแผนและพัฒนา สถาบันราชภัฏเพชรบุรีวิทยาลัยสงครณ ในพระบรมราชูปถัมภ์ 2543)

จะเห็นได้ว่าการกำหนดนโยบายของสถาบันราชภัฏเพชรบุรีวิทยาลัยสงครณ ในพระบรมราชูปถัมภ์ มีทั้งที่เป็นนโยบายระยะ 4 ปีและนโยบายรายปี นโยบายระยะ 4 ปีเป็นแผนกลยุทธ์อยู่ในแผนพัฒนาสถาบัน และในแผนกลยุทธ์นี้ก็มีแผนปฏิบัติการซึ่งจะกำหนดว่าจะทำกิจกรรมอะไรในปีใด ซึ่งจะคล้ายกับนโยบายรายปีนั่นเอง ด้วยเหตุนี้ในปี พ.ศ.2543-2546 จึงไม่พบนโยบายรายปีในเอกสารใด แต่จะพบในแผนปฏิบัติการของแผนกลยุทธ์ที่เขียนอยู่ในแผนพัฒนาสถาบัน

## กระบวนการพัฒนานโยบายระยะ 4 ปีและนโยบายรายปี

เมื่อได้ศึกษาเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏเพชรบุรีวิทยาลัยในพระบรมราชูปถัมภ์ ซึ่งได้แก่เอกสารสารสนเทศ ปี 2542 แผนปฏิบัติการสถาบันราชภัฏเพชรบุรีวิทยาลัยในพระบรมราชูปถัมภ์ ประจำปี พ.ศ.2543-2546 กรอบทิศทางการบริหารงานของสถาบัน พ.ศ.2538-2542 รายงานประจำปีการศึกษา 2544 ของสถาบัน และเอกสารการประชุมคณะกรรมการสภาสถาบันราชภัฏเพชรบุรีวิทยาลัยในพระบรมราชูปถัมภ์ แล้ว ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์บุคลากร 6 คน ได้แก่ อธิการบดี รองอธิการบดี ฝ่ายวางแผนและพัฒนา ผู้อำนวยการสำนักวางแผนและพัฒนา กรรมการสภาประจำสถาบัน จากตัวแทนคณาจารย์ กรรมการสภาประจำสถาบันจากตัวแทนผู้บริหาร และกรรมการสภาประจำสถาบันจากผู้ทรงคุณวุฒิ ผลการสัมภาษณ์ได้ประเด็นตามขั้นตอนของการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏเพชรบุรีวิทยาลัยในพระบรมราชูปถัมภ์ ดังนี้

### 1. ขั้นตอนการเกิดและก่อรูปนโยบาย

การพัฒนานโยบายของสถาบันนั้นการเกิดและก่อรูปนโยบายมาจากหลายด้านด้วยกัน คือ มาจากปัญหาของแต่ละหน่วยงานภายในของสถาบันเอง เช่น ปัญหาการผลิตครู เป็นต้น มาจากการนำเสนอแนวความคิดของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ มาจากการเสนอจากผู้บริหารระดับสูงของสถาบันได้แก่ อธิการบดีและรองอธิการบดี มาจากแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปี (พ.ศ.2540-2544) ของสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ มาจากการร่วมกันทำแผนพัฒนาสถาบันในลักษณะเป็นแผนกลยุทธ์ของสถาบันที่จัดทำขึ้นเอง มาจากภารกิจตามพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ.2538 มาจากการวิจัย เช่น ความต้องการศึกษาต่อของครูประจำการในท้องถิ่น เป็นต้น ผู้ให้สัมภาษณ์ที่เป็นตัวแทนผู้บริหารของสถาบันกล่าวว่า "นโยบายจะมีแหล่งที่เกิดอยู่อย่างน้อย 2 แหล่งคือ เกิดมาจากการนำเสนอของหน่วยงานที่ปฏิบัติโดยตรง เช่น เรื่องเกี่ยวกับปัญหาการผลิตครู อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องไม้ ซึ่งหน่วยงานประสบอยู่ และบางอย่างที่เราอยากให้เกิด เช่น การตั้งปั้มน้ำมัน มีอยู่ครั้งหนึ่งทางฝ่ายดำเนินการอยากตั้งปั้มน้ำมันสมัยก่อนเสนอเป็นนายกสภาฯซึ่งได้เสนอปัญหาเรื่องนี้ขึ้นมา ทางสถาบันได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาศึกษาความเป็นไปได้..." "เกิดขึ้นมาจากปัญหา ท่านอธิการบดีก็ทรงรองอธิการบดีที่เสนอแนะว่ามันน่าจะเป็นอย่างไร แล้วนำเข้ามาหารือ โดยรองอธิการบดีทั้งหลายอาจจะไปสัมผัสกับปัญหานั้นขึ้นมา ปัญหาเหล่านี้ถูกนำเสนอขึ้นมาโดยผ่านรองอธิการบดี ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากตัวแทนคณาจารย์แล้วนำไปสู่มติคณะกรรมการ..."

และจากการให้สัมภาษณ์ของตัวแทนคณาจารย์ในสถาบันท่านหนึ่งที่กล่าวว่า "..เกิดมาจากที่เราาร่วมกันทำแผนพัฒนาสถาบัน...ก็คือเราเริ่มทำแผนพัฒนาสถาบัน ในลักษณะเป็นแผน

กลยุทธ์เป็นแผนเชิงรุกก็คือ เราเกิดจากการที่เราวิเคราะห์ตัวเอง วิเคราะห์บทบาทของสถาบันที่ควรจะเป็นตามพระราชบัญญัติ การมองตัวเอง รู้จักตัวเอง ดูจุดอ่อนจุดแข็ง ผ่านอุปสรรคและที่กำหนดเป็นปรัชญา ทิศทาง นโยบาย เป้าหมาย ภารกิจ และก็เป็นลักษณะ Action plan ที่จะนำไปสู่ภารกิจ 7 ด้านตามที่พระราชบัญญัติกำหนด..."

## 2. ขั้นตอนการรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศที่เกี่ยวข้อง

ข้อมูลและสารสนเทศที่เกี่ยวข้องที่จะนำมาพัฒนานโยบาย ส่วนใหญ่เก็บรวบรวมข้อมูลโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการประมวลข้อคิดเห็นที่ได้จากการประชุมคณาจารย์ บางส่วนก็ได้มาจากการทำวิจัยและการสำรวจ เช่น การสำรวจข้อมูลในด้านการเปิดการฝึกอบรม การเปิดศูนย์การศึกษา เป็นต้น แต่ข้อมูลที่สำคัญได้แก่ เอกสารพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ.2538 และแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปีของสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ วิธีที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลก็คือ ใช้ทั้งข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิ และผู้ที่มีบทบาทในการรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักวางแผนและพัฒนา

จากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการสำนักวางแผนและพัฒนาของสถาบันกล่าวว่า "...เราเก็บรวบรวมข้อมูลสารสนเทศพื้นฐานของสถาบันทุกด้าน เรื่องบุคลากร เรื่องนักศึกษา รวมถึงโครงสร้างพื้นฐานเราก็จะสำรวจหมด..." และจากผู้ให้สัมภาษณ์ที่เป็นตัวแทนคณาจารย์จากสถาบันฯ "...การเก็บข้อมูลโดยปกติจะใช้ระดมความคิด บางส่วนก็มีการทำวิจัยและสำรวจ.... การเก็บรวบรวมข้อมูลจะจัดทำโดยสำนักวางแผนและพัฒนาเพื่อนำมาเป็นแนวนโยบาย..."

## 3. ขั้นตอนการจัดทำข้อเสนอนโยบายหรือกำหนดนโยบาย

นโยบายส่วนใหญ่เตรียมการร่างขั้นต้นโดยคณะกรรมการร่างนโยบาย และมีอนุกรรมการย่อย ๆ ตามหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แล้วนำเอาร่างนโยบายของอนุกรรมการด้านต่าง ๆ มารวมกันโดยมีผู้อำนวยการสำนักวางแผนและพัฒนารวบรวมร่างนโยบายและจัดทำกรอบนโยบาย แล้วนำเสนอให้รองอธิการบดีแต่ละฝ่ายไปยกร่างและปรับปรุงนโยบายในส่วนที่รับผิดชอบใหม่อีกครั้งหนึ่ง จากนั้นส่งกลับไปให้สำนักวางแผนและพัฒนา ในส่วนของการเสนอทางเลือกจะมีอยู่หลากหลายในร่างนโยบายที่อนุกรรมการกลุ่มย่อยจะเป็นผู้พิจารณาตัดสินใจว่าจะเสนอทางเลือกใด ส่วนผู้ที่ให้นำร่างนโยบายเสนอต่อผู้ตัดสินใจได้แก่ผู้อำนวยการสำนักวางแผนและพัฒนา

จากการสัมภาษณ์รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนาของสถาบัน ซึ่งกล่าวว่า "...ผู้ที่จัดทำร่างนโยบายได้แก่ รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนาเป็นผู้รับผิดชอบภารกิจ แล้วมอบให้ผู้อำนวยการสำนักวางแผนและพัฒนาซึ่งจะมีทีมเตรียมร่างทำกรอบนโยบาย ส่วนใหญ่จะมี

กรรมการกำหนดเรื่อง เช่น งานวิจัยก็จะมีคณะกรรมการวิจัย งานบริหารวิชาการก็จะมี คณะกรรมการบริหารวิชาการ เป็นต้น..." และจากการสัมภาษณ์อธิการบดี ที่กล่าวว่า "... เจ้าของเรื่องที่น่าวางนโยบายไปสู่ผู้ตัดสินใจก็คือผู้อำนวยการสำนักวางแผนและพัฒนา เป็นผู้นำเสนอ..."

#### 4. ขั้นตอนการพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย

การตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบายมี 2 ขั้นตอนกล่าวคือ ขั้นตอนแรกพิจารณาโดย คณะกรรมการบริหาร (กบ.) หากคณะกรรมการบริหาร (กบ.) พิจารณาแล้วเห็นว่าเหมาะสมก็จะ นำเสนอเข้าสู่สภาประจำสถาบัน แต่ถ้าเห็นว่าไม่เหมาะสมก็จะส่งกลับไปให้สำนักวางแผนและพัฒนาปรับแก้ไข ขั้นตอนที่สองเป็นการพิจารณาของคณะกรรมการสภาประจำสถาบันเป็นผู้ พิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย วิธีการในการพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย จะทำโดยการอภิปรายให้ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะโดยยึดกรอบของภารกิจของสถาบันเป็น หลัก แต่จะไม่ได้มีการตั้งเกณฑ์ไว้ก่อนว่าเรื่องใดควรเป็นอย่างไร ทั้งนี้ให้ขึ้นอยู่กับความคิดเห็น ที่เห็นสอดคล้องต้องกันของคณะกรรมการสภาประจำสถาบัน

จากการให้สัมภาษณ์ของกรรมการสภาประจำสถาบันจากผู้ทรงคุณวุฒิ กล่าวว่า "... วิธีตัดสินใจให้เป็นนโยบายจะใช้วิธีอภิปรายและการให้ข้อเสนอแนะหรือท้วงติงที่ละนโยบาย โดย พิจารณานโยบายทีละด้าน และสภาประจำสถาบันไม่ได้ตั้งเกณฑ์ในการพิจารณาไว้ แต่มา ปรัชษาหารือร่วมกัน..." และจากการให้สัมภาษณ์ของรองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนา กล่าวว่า "...การตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย ก็ดูว่าสอดคล้องกับภารกิจหรือไม่ ดูภารกิจเป็น หลัก และมีการหารือร่วมกัน..."

#### 5. ขั้นตอนการประกาศใช้นโยบาย

เมื่อสภาประจำสถาบันอนุมัติให้เป็นนโยบายแล้ว อธิการบดีจะแจ้งให้คณะ กรรมการบริหาร (กบ.) ทราบโดยการประชุม ส่วนหน่วยงานอื่น ๆ จะแจ้งให้ทราบโดยจัดทำเป็น เอกสารที่เป็นคู่มือปฏิบัติงานให้ทุกฝ่ายรับทราบ ทั้งนี้ผู้ที่ดำเนินการจัดทำเอกสารได้แก่ สำนัก วางแผนและพัฒนา

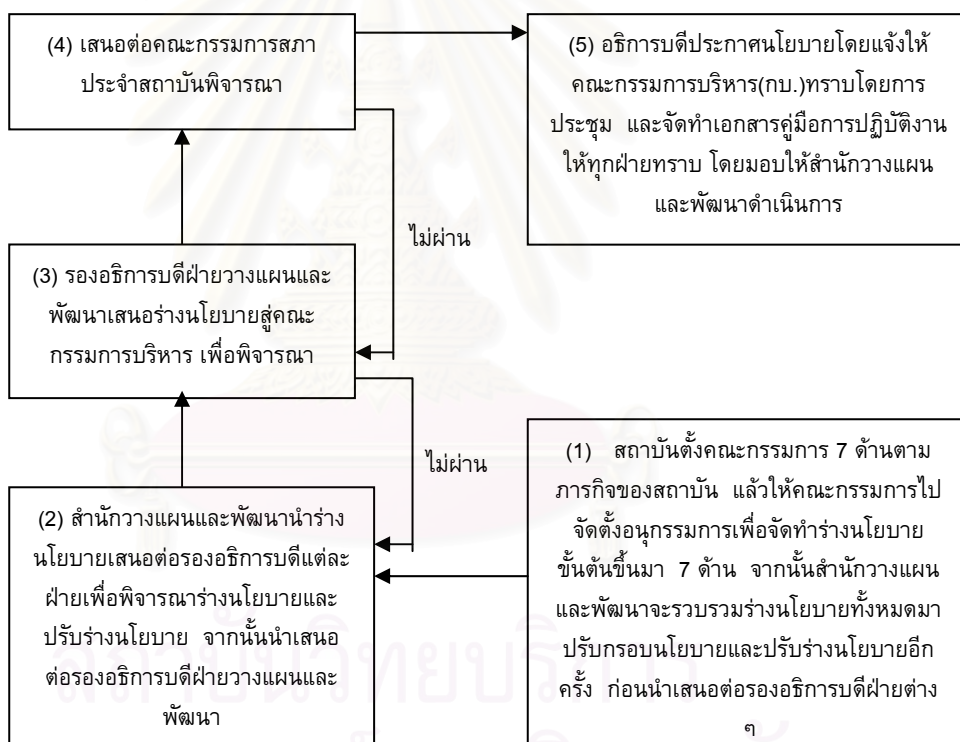
จากการสัมภาษณ์ กรรมการสภาประจำสถาบันจากตัวแทนคณาจารย์ กล่าวว่า "... การประกาศใช้นโยบายอย่างเป็นทางการ เราประกาศให้คณะกรรมการบริหารรับทราบในที่ ประชุม..." ส่วนอธิการบดี ได้กล่าวว่า "...วิธีนำแผนนโยบายไปปฏิบัติ เราแจ้งโดยจัดทำเป็น เอกสาร โดยสำนักวางแผนเป็นผู้ดำเนินการ..."

**สรุปกระบวนการพัฒนานโยบายตามแนวของสถาบันราชภัฏเพชรบุรีวิทยาลัย ในพระบรมราชูปถัมภ์**

กระบวนการพัฒนานโยบายตามแนวของสถาบันมีลำดับขั้นตอนดังต่อไปนี้ (ดูแผนภูมิที่ 11 ขั้นตอนในกระบวนการพัฒนานโยบายของสถาบัน)

**ขั้นที่ 1** สถาบันจัดตั้งคณะกรรมการยกเว้นนโยบายตามภารกิจที่ดำเนินงานกันอยู่เป็น 7 ด้านได้แก่ ด้านการจัดการศึกษา ด้านการวิจัย ด้านการบริการวิชาการแก่ชุมชน ด้านการปรับปรุง ถ่ายทอดและพัฒนาเทคโนโลยี ด้านการผลิตครูและส่งเสริมวิทยะฐานะครู

แผนภูมิที่ 12 กระบวนการพัฒนานโยบายตามแนวทางของสถาบันราชภัฏเพชรบุรีวิทยาลัย ในพระบรมราชูปถัมภ์



ที่มา : จากการวิเคราะห์และสังเคราะห์การสัมภาษณ์ข้อมูลภาคสนาม

จากสถาบันราชภัฏเพชรบุรีวิทยาลัย ในพระบรมราชูปถัมภ์ 2544.

ด้านทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม และด้านการบริหารจัดการ แล้วให้แต่ละคณะกรรมการยกเว้นนโยบายไป จัดตั้งคณะทำงานในรูปอนุกรรมการ เพื่อปฏิบัติการยกเว้นนโยบายขั้นต้นของแต่ละด้าน สำนักงานแผนและพัฒนาดำเนินการรวบรวมร่างนโยบายแต่ละด้านมาพิจารณาในที่ทำงาน

ของสำนักวางแผนและพัฒนาอีกครั้งหนึ่งเพื่อปรับร่างนโยบายให้เป็นไปตามกรอบนโยบายและสอดคล้องกับภารกิจที่กำหนดในพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ.2538

**ขั้นที่ 2** ผู้อำนวยการสำนักวางแผนและพัฒนานำเสนอร่างนโยบายสู่รองอธิการบดีแต่ละฝ่าย และคณะทำงานร่างนโยบายของรองอธิการบดี จะนำร่างนโยบายดังกล่าวมาพิจารณาและปรับร่างนโยบาย แล้วส่งคืนกลับไปให้สำนักวางแผนและพัฒนาอีกครั้งหนึ่ง จากนั้นผู้อำนวยการสำนักวางแผนและพัฒนาจะนำเสนอร่างนโยบายสู่รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนาต่อไป

**ขั้นที่ 3** รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนาจะนำร่างนโยบายเสนอต่อคณะกรรมการบริหาร (กบ.) เพื่อพิจารณา หากคณะกรรมการบริหาร(กบ.)เห็นชอบ ก็เสนอเข้าสู่สภาประจำสถาบันต่อไป แต่หากคณะกรรมการบริหาร (กบ.) มีข้อท้วงติงและข้อเสนอนั้น ๆ ก็ส่งร่างนโยบายคืนกลับไปให้คณะกรรมการร่างนโยบายพิจารณาปรับแก้ไขใหม่

**ขั้นที่ 4** การพิจารณาของคณะกรรมการสภาประจำสถาบัน หากเห็นชอบก็จะมอบให้อธิการบดีจัดทำประกาศนโยบายต่อไป หากไม่เห็นชอบหรือมีข้อท้วงติง ก็จะส่งร่างนโยบายคืนไปให้คณะกรรมการบริหาร (กบ.)พิจารณาใหม่

**ขั้นที่ 5** การประกาศนโยบายเมื่อสภาประจำสถาบันอนุมัติให้เป็นนโยบายแล้ว อธิการบดีจะแจ้งให้คณะกรรมการบริหาร (กบ.) ทราบโดยการประชุม ส่วนหน่วยงานอื่น ๆ จะแจ้งให้ทราบโดยจัดทำเป็นเอกสารที่เป็นคู่มือปฏิบัติงานให้ทุกฝ่ายรับทราบ ทั้งนี้ผู้ที่ดำเนินการจัดทำเอกสารได้แก่ เจ้าหน้าที่ของสำนักวางแผนและพัฒนา

### **สรุปการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏเพชรบุรีวิทยาเขตล่าง ในพระบรมราชูปถัมภ์ จากการศึกษาภาคสนาม**

การพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏเพชรบุรีวิทยาเขตล่าง ในพระบรมราชูปถัมภ์ จะยึดแนวทางตามกรอบนโยบายของสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ ภารกิจตามพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ.2538 สภาพปัญหาของหน่วยงานต่างในสถาบันเป็นหลัก ส่วนกระบวนการพัฒนานโยบายนั้นมีทั้งนโยบายระยะ 4 ปีและนโยบายรายปี โดยมีลำดับขั้นตอนในการพัฒนานโยบาย 5 ขั้นตอนได้แก่ (1) การตั้งคณะกรรมการและอนุกรรมการร่างนโยบายขั้นต้น (2) สำนักวางแผนและพัฒนารวบรวมร่างนโยบายขั้นต้นมาปรับร่างนโยบายแล้วนำเสนอต่อที่ประชุมรองอธิการบดี (3) สำนักวางแผนและพัฒนารวบรวมการปรับร่างนโยบายจากการประชุมของรองอธิการบดีแล้วนำเสนอต่อรองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนา (4) รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนา เสนอร่างนโยบายต่อคณะกรรมการบริหาร (กบ.) (5) หากคณะกรรมการบริหาร (กบ.) พิจารณาเห็นชอบก็จะนำเสนอต่อสภาประจำสถาบัน (6) เมื่อสภาประจำสถาบัน

อนุมัตินโยบายแล้ว อธิการบดีจะประกาศนโยบายโดยแจ้งให้คณะกรรมการบริหาร(กบ.)ทราบในที่ประชุม และจัดทำเอกสารคู่มือการปฏิบัติงานให้ทุกฝ่ายได้รับทราบต่อไป

## ข้อดีข้อเสียและปัญหาในการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏเพชรบุรีวิทยาลัย ในพระบรมราชูปถัมภ์

### 1. ข้อดี

ในการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏแห่งนี้มีข้อดีดังนี้ (1) ปัญหามาจากแต่ละหน่วยงานภายในสถาบันและแนวคิดของผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งจะสะท้อนปัญหาของท้องถิ่นมาด้วย (2) การมีส่วนร่วมในการทำนโยบายจะสู่ระดับล่างมากขึ้น (3) การพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบายจะเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของ สภาประจำสถาบัน

### 2. ข้อเสีย

ข้อเสียในการพัฒนานโยบายมีหลายประเด็นได้แก่ (1) ไม่มีคณะกรรมการกลั่นกรองประเด็นปัญหาเพื่อระบุเป็นปัญหาเชิงนโยบาย (2) คณะกรรมการร่างนโยบายจะแยกไปตามแต่ละหน่วยงาน ไม่มีคณะกรรมการร่างเฉพาะส่วนกลาง มีแต่สำนักงานวางแผนและพัฒนาจะเป็นผู้รวบรวมร่างนโยบายที่สร้างขึ้น (3) ขาดการจัดการระบบข้อมูลเพียงพอและเหมาะสม

### 3. ปัญหา

ปัญหาในการพัฒนานโยบายได้แก่ (1) ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสแสดงความคิดเห็นต่อร่างนโยบายน้อยมากหรือไม่มีเลย (2) ข้อมูลพื้นฐานมีไม่เพียงพอ เนื่องจากขาดการทำวิจัย มีแต่ข้อมูลที่เป็นความคิดเห็น (3) ขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการพัฒนานโยบาย ทำให้เป็นปัญหาในการร่างนโยบายและการวิเคราะห์นโยบาย รวมทั้งการระบุประเด็นปัญหาที่ยังทำได้ยาก (4) ขาดการประชาสัมพันธ์ในการพัฒนานโยบาย และการเสนอนโยบายต่อสาธารณชน ทำให้เกิดปัญหาการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ

## สถาบันราชภัฏสกลนคร

### ข้อมูลเบื้องต้นของสถาบันราชภัฏสกลนคร

สถาบันราชภัฏสกลนคร ตั้งอยู่ห่างจากตัวเมืองสกลนครไปทางจังหวัดอุดรธานีระยะทาง 6 กิโลเมตร มีพื้นที่ทั้งสิ้น 612 ไร่ เดิมเป็นที่ดินของกระทรวงกลาโหมและของกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทยได้ใช้เป็นสถานที่ก่อสร้างศาลากลางจังหวัดสกลนคร แต่ยังไม่ได้ใช้และได้เปลี่ยนไปสร้างศาลากลางจังหวัดที่ใหม่ซึ่งเป็นที่ตั้งในปัจจุบัน กระทรวงศึกษาธิการจึงขอที่ดินและสิ่งก่อสร้างเพื่อตั้งเป็นโรงเรียนฝึกหัดครู ซึ่งฯพณฯ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้มีบัญชามอบให้เมื่อปี พ.ศ.2507 ดังนั้นโรงเรียนฝึกหัดครูสกลนครจึงได้เริ่มดำเนินการรับนักเรียนรุ่นแรก 70 คน เมื่อปี พ.ศ.2507 โดยมีนายจางง ภวภูตานนท์ ณ มหาสารคาม เป็นอาจารย์ใหญ่ และต่อมาในปี พ.ศ.2513 ได้รับการยกฐานะขึ้นเป็น **วิทยาลัยครูสกลนคร** ต่อมาเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2535 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานนามให้แก่วิทยาลัยครูทั่วประเทศว่า **สถาบันราชภัฏ** ดังนั้นสถานภาพของวิทยาลัยครูสกลนครจึงเปลี่ยนมาเป็น **สถาบันราชภัฏสกลนคร**

ปัจจุบันสถาบันราชภัฏสกลนครทำการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา ในระดับอนุปริญญา 9 โปรแกรมวิชา ในระดับปริญญาตรี 2 ปีหลังจำนวน 17 โปรแกรมวิชา ในระดับปริญญาตรี 4 ปีจำนวน 16 โปรแกรมวิชา และระดับบัณฑิตศึกษา 1 โปรแกรมวิชา มีนักศึกษาทั้งหมดจำนวน 7,123 คน แบ่งเป็นนักศึกษาภาคปกติจำนวน 4,472 คน นักศึกษาภาค กศ.บป.จำนวน 2,611 คน และนักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา 40 คน มีคณาจารย์ 176 คน โดยมีวุฒิปริญญาตรี 41 คน วุฒิปริญญาโท 128 คนและวุฒิปริญญาเอก 7 คน ทั้งนี้ในปี พ.ศ.2542 ได้รับงบประมาณแผ่นดินจำนวน 90.98 ล้านบาท การดำเนินงานของสถาบันราชภัฏสกลนครยึดปรัชญาที่ว่า **สถาบันราชภัฏสกลนครเป็นสถาบันอุดมศึกษาของท้องถิ่น มุ่งความเป็นเลิศทางวิชาการ บนพื้นฐานแห่งคุณธรรม ร่วมชี้นำการพัฒนาท้องถิ่นและสังคม** โดยมีภารกิจหลักของสถาบัน 7 ประการได้แก่ (1) ให้การศึกษาวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง (2) ทำการวิจัย (3) บริการวิชาการแก่สังคม (4) ปรับปรุง ถ่ายทอด และพัฒนาเทคโนโลยี (5) บำรุงศิลปวัฒนธรรม (6) ผลิตครูและส่งเสริมวิทยฐานะครู และ(7) การบริหารจัดการ

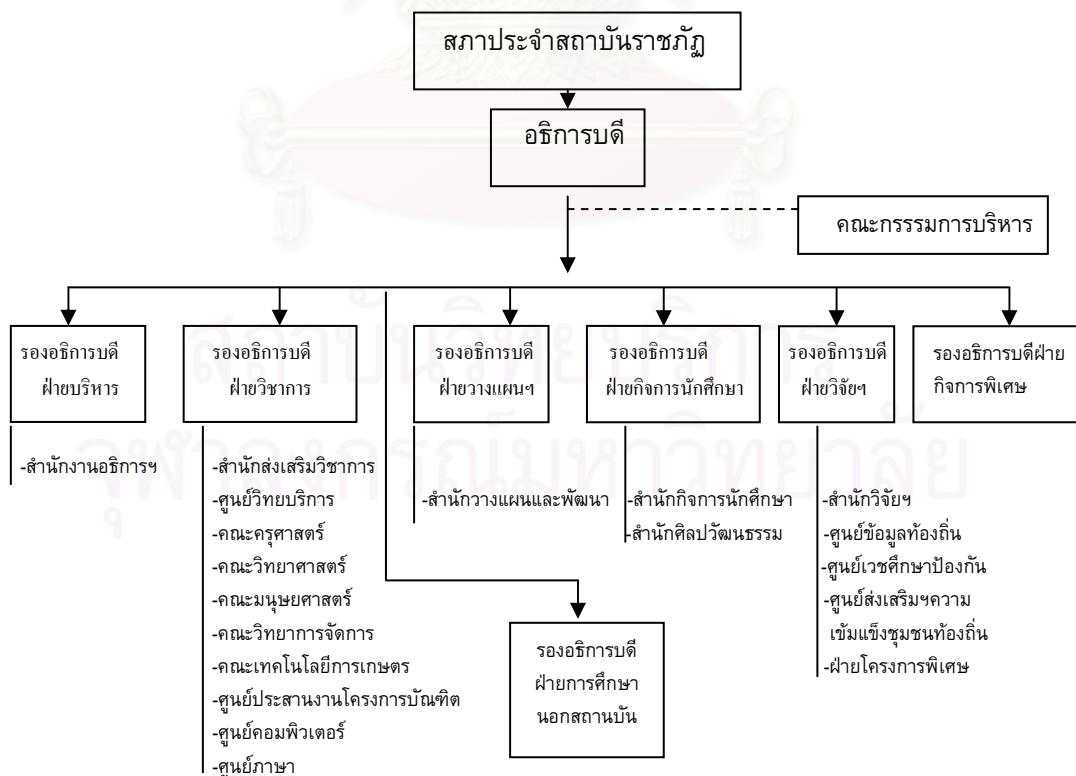
### การบริหารงานของสถาบันราชภัฏสกลนคร

ในการบริหารงานของสถาบันราชภัฏสกลนครประกอบด้วย การบริหารงานสถาบันราชภัฏสกลนคร ซึ่งมีอธิการบดีเป็นผู้บริหารสูงสุด และมีคณะกรรมการบริหาร ( กบ.) ทำหน้าที่เป็นที่



ปรึกษาในการบริหารงานภายใน และการบริหารงานในส่วนของสภาประจำสถาบันจะมีนายกสภาประจำสถาบันทำหน้าที่เป็นประธาน ทั้งนี้จะมีกรรมการอีกจำนวน 17 คน มีวาระในการดำรงตำแหน่งสองปี มีอธิการบดีเป็นอุปนายกสภาโดยตำแหน่ง มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกจำนวน 8 คน มีกรรมการจากตัวแทนผู้บริหาร 3 คน มีกรรมการจากตัวแทนคณาจารย์ 4 คน และมีผู้อำนวยการสำนักงานอธิการเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง สำหรับในส่วนของคณะกรรมการบริหาร (กบ.) มีอธิการบดีทำหน้าที่เป็นผู้บริหารสูงสุดของสถาบัน มีรองอธิการบดี 7 ฝ่ายได้แก่ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายวิชาการ ฝ่ายวางแผนและพัฒนา ฝ่ายกิจการนักศึกษา ฝ่ายวิจัยและบริการทางวิชาการ ฝ่ายกิจการพิเศษ และฝ่ายการศึกษานอกสถาบัน มีคณบดี 5 คณะ ได้แก่คณบดีคณะครุศาสตร์ คณบดีคณะวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี คณบดีคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ คณบดีคณะวิทยาการจัดการ และคณบดีคณะเทคโนโลยีการเกษตร มีผู้อำนวยการสำนัก 7 สำนัก ได้แก่สำนักงานอธิการบดี สำนักส่งเสริมวิชาการ สำนักวางแผนและพัฒนา สำนักกิจการนักศึกษา สำนักศิลปวัฒนธรรม สำนักวิจัยและบริการทางวิชาการ สำนักประกันคุณภาพ และมีผู้อำนวยการศูนย์ 2 ศูนย์คือ ศูนย์เวชศึกษำป้องกัน ศูนย์วิทยาศาสตร์ ซึ่งโครงสร้างการบริหารงานของสถาบันราชภัฏสกลนครจะมีลักษณะตามแผนภูมิที่ 13 ดังนี้

แผนภูมิที่ 13 โครงสร้างการบริหารงานของสถาบันราชภัฏสกลนคร



ที่มา : สำนักวางแผนและพัฒนา สถาบันราชภัฏสกลนคร 2543.

## การพัฒนาโยบายของสถาบันราชภัฏสกลนคร

สถาบันราชภัฏสกลนครได้ดำเนินงานไปตามพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ.2538 และแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปี และในปี พ.ศ.2539 สถาบันฯแห่งนี้ได้จัดทำแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) ขึ้นมา ทำให้มีการพัฒนานโยบายเป็น 2 ลักษณะคือนโยบายระยะ 5 ปี และนโยบายรายปีดังนี้

นโยบายระยะ 5 ปี เป็นนโยบายที่จัดทำขึ้นมาให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปีที่สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ (สรภ.) และสถาบันราชภัฏแต่ละแห่ง จัดทำขึ้นเป็นแผนแม่บท และสอดคล้องกับภารกิจตามพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ.2538 ทั้งนี้ นโยบายระยะ 5 ปี (พ.ศ.2540-2544) ของสถาบันราชภัฏสกลนครจะมี 7 ด้าน รวม 55 ข้อ ครอบคลุมนโยบายในด้านการจัดการศึกษา นโยบายในด้านการวิจัย นโยบายในด้านการบริการวิชาการแก่สังคม นโยบายในด้านการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม นโยบายในด้านการผลิตครูและส่งเสริมวิทยฐานะครู และนโยบายในด้านการบริหารจัดการ

สำหรับนโยบายรายปีเป็นนโยบายที่อยู่ภายใต้กรอบของนโยบายระยะ 5 ปี มีนโยบาย 7 ด้านเหมือนนโยบายระยะ 5 ปี เฉพาะในปี พ.ศ.2543 สถาบันราชภัฏสกลนคร มีนโยบายรายปีใน 7 ด้าน แต่ในรายงานประจำปีเสนอเพียงมาตรการ 8 ข้อ นโยบายรายปีจะเป็นนโยบายที่นำเอานโยบายระยะ 5 ปีมาจัดทำ แต่จัดทำในรูปของการกำหนดมาตรการ

จะเห็นได้ว่าสถาบันราชภัฏสกลนครมีการพัฒนานโยบายทั้งนโยบายระยะ 5 ปีและนโยบายรายปี ในการพัฒนานโยบายทั้ง 2 ลักษณะจะมีขั้นตอนการทำที่เหมือนกัน โดยจัดทำนโยบายให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปีทั้งของสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ (สรภ.) และของสถาบันราชภัฏสกลนครเอง และเป็นไปตามภารกิจในพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ.2538 เป็นสำคัญ

## กระบวนการพัฒนานโยบายระยะ 5 ปี และนโยบายรายปี

จากการศึกษาข้อมูลขั้นต้นจากเอกสารต่าง ๆ ของสถาบันราชภัฏสกลนครที่เกี่ยวกับการบริหารสถาบันและการพัฒนานโยบายโดยเฉพาะจากเอกสารแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) เอกสารรายงานประจำปี 2543 เอกสารข้อมูลพื้นฐานของสถาบัน และเอกสารรายงานการประชุมสภาประจำสถาบันราชภัฏสกลนครแล้ว ผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์อธิการบดี รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนา ผู้อำนวยการสำนักวางแผนและพัฒนา กรรมการสภาประจำสถาบันจากตัวแทนผู้บริหาร 1 คน กรรมการสภาประจำสถาบันจาก

ผู้ทรงคุณวุฒิ 1 คน และกรรมการสภาประจำสถาบันจากตัวแทนคณาจารย์ 1 คน (ดูแนวนำสัมภาษณ์ที่ภาคผนวก ข.) ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ดังกล่าว โดยได้พิจารณาประเด็นตามขั้นตอนการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏสกลนครมีดังนี้

### 1. ขั้นการเกิดและก่อรูปนโยบาย

ปรากฏว่า การเกิดและก่อรูปนโยบายมาจากพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ.2538 การระดมสมองจากคณาจารย์ กรอบนโยบายของสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ และการสำรวจความต้องการของท้องถิ่น ซึ่งการเกิดและก่อรูปนโยบายส่วนใหญ่จะมาจากกรอบนโยบายของส่วนกลาง(สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ) โดยที่มีอธิการบดี สำนักวางแผนและพัฒนา และคณะกรรมการบริหาร(กบ.) เป็นผู้ริเริ่มให้ต้องมีการพัฒนานโยบาย ทั้งนี้มีสำนักวางแผนและพัฒนา รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนา เป็นผู้ให้นำเรื่องเข้าสู่วาระในการประชุมเพื่อกำหนดนโยบายและให้คณะกรรมการบริหาร (กบ.)เป็นผู้พิจารณาปัญหา นโยบายในขั้นต้น

### 2. ขั้นการรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาพบว่า การรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศได้มาจาก สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ (สรภ.) ข้อมูลความต้องการของหน่วยงานในสถาบัน ข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ของสำนักวางแผนและพัฒนา ข้อมูลความคิดเห็นของหน่วยงานต่าง ๆ ในสถาบันราชภัฏสกลนครเอง ข้อมูลจากผู้ทรงคุณวุฒิและองค์การท้องถิ่น รวมทั้งข้อมูลจากนโยบายเดิม ซึ่งวิธีการรวบรวมข้อมูล ทำโดยการสำรวจปัญหาและความต้องการของหน่วยงานในสถาบัน รวมทั้งข้อคิดเห็นของหน่วยงานต่าง ๆ ของสถาบันที่มาจากการประชุมและของท้องถิ่นเป็นหลัก และผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการรวบรวมข้อมูลข่าวสารคือ ผู้อำนวยการและเจ้าหน้าที่จากสำนักวางแผนและพัฒนา

### 3. ขั้นการจัดทำข้อเสนอแนะนโยบายหรือกำหนดนโยบาย

จากการศึกษาพบว่าเจ้าหน้าที่จากสำนักวางแผนและพัฒนา เป็นผู้เตรียมร่างนโยบายและปรับร่างนโยบายโดยคณะกรรมการวิชาการ สำหรับการเสนอทางเลือก มีค่อนข้างน้อย รวมทั้งจะไม่มี การตรวจสอบทางเลือกที่เสนอมาด้วย ทั้งนี้ผู้อำนวยการสำนักวางแผนและพัฒนาจะเป็นเจ้าของเรื่องที่จะนำเสนอร่างนโยบายสู่ผู้ตัดสินใจ

### 4. ขั้นการพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย

จากการศึกษาพบว่าก่อนที่จะเสนอร่างนโยบายต่อผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ ก็ให้นำเสนอร่างนโยบายต่อที่ประชุมคณาจารย์ก่อน และผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจกำหนดให้เป็น

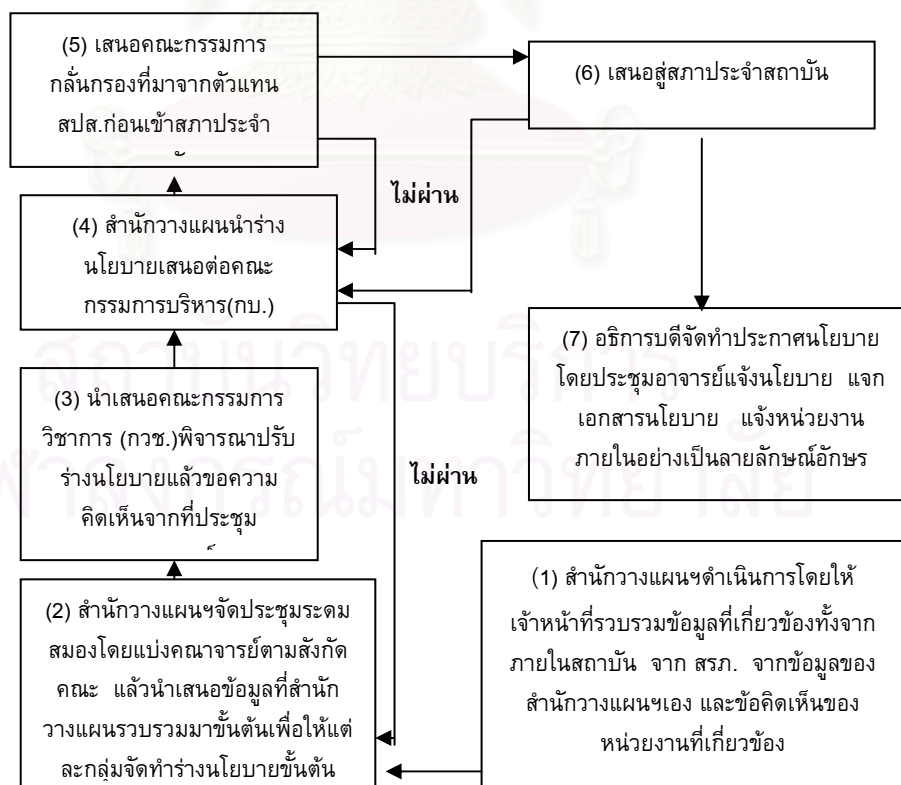
นโยบาย ได้แก่ สถาปประจําสถาบัน โดยผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการบริหาร ( กบ.) และ คณะกรรมการกําลังกรองที่มาจากตัวแทนของสถาปประจําสถาบัน ก่อนเข้าสู่ที่ประชุมของสถาปประจําสถาบันมาก่อน การพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบายดำเนินการโดยวิธีอภิปราย แสดงความคิดเห็นเป็นส่วนใหญ่ โดยไม่มีการกำหนดเกณฑ์ไว้ล่วงหน้า เพียงแต่พิจารณาความคิดเห็นที่สอดคล้องกันของคณะกรรมการสถาปประจําสถาบันเป็นหลัก

### 5. ขั้นตอนการประกาศใช้นโยบาย

เมื่อสถาปประจําสถาบันพิจารณาอนุมัติให้เป็นนโยบายแล้ว อธิการบดีจะจัดทําประกาศนโยบายโดยจัดประชุมคณาจารย์เพื่อแจ้งนโยบายและแจกเอกสารนโยบาย มีการแจ้งหน่วยงานภายในอย่างเป็นลายลักษณ์อักษร และการแจ้งการนํานโยบายไปปฏิบัติโดยสำนักวางแผนและพัฒนา และ รองอธิการบดีที่เกี่ยวข้อง โดยแจ้งทั้งในที่ประชุมอาจารย์ และชี้แจงในที่ประชุมคณะกรรมการบริหาร ( กบ.)

### สรุปกระบวนการพัฒนานโยบายตามแนวทางของสถาบันราชภัฏสกลนคร

จากแผนภูมิที่ 14 กระบวนการพัฒนานโยบายปกติเริ่มต้นตามลำดับขั้นตอนดังนี้  
 แผนภูมิที่ 14 กระบวนการพัฒนานโยบายตามแนวทางของสถาบันราชภัฏสกลนคร



ที่มา : วิเคราะห์และสังเคราะห์การสัมภาษณ์ข้อมูลภาคสนามจากสถาบันราชภัฏสกลนคร 2544.

**ขั้นที่ 1** ผู้อำนวยการสำนักวางแผนและพัฒนา จะดำเนินการให้เจ้าหน้าที่ไปรวบรวม ข้อมูลและสารสนเทศที่เกี่ยวข้อง ในการพัฒนานโยบายทั้งจากภายในสถาบันและจากท้องถิ่น เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับงานวิจัย นโยบาย เดิม ข้อมูลความต้องการของโปรแกรมวิชา ข้อมูลความต้องการของหน่วยงานท้องถิ่น เป็นต้น อีกทั้งข้อมูลจากสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ (สจร.) จาก ข้อมูลของสำนักวางแผนและพัฒนาเอง

**ขั้นที่ 2** ผู้อำนวยการและเจ้าหน้าที่ของสำนักวางแผนและพัฒนาจะนำข้อมูลและ สารสนเทศต่าง ๆ ที่รวบรวมมา เสนอต่อที่ประชุมคณาจารย์ที่แบ่งเป็นกลุ่ม ๆ ตามสังกัดเพื่อทำ การระดมสมองจัดทำร่างนโยบายขั้นต้น

**ขั้นที่ 3** ผู้อำนวยการมอบหมายให้เจ้าหน้าที่สำนักวางแผนและพัฒนารวบรวมร่าง นโยบายขั้นต้นจากการระดมสมอง มาจัดให้ร่างนโยบายเป็นไปตามกรอบนโยบายของสำนักงาน สภาสถาบันราชภัฏ แล้วนำเสนอคณะกรรมการวิชาการ (กวช.) พิจารณาปรับร่างนโยบาย

**ขั้นที่ 4** สำนักวางแผนนำร่างนโยบายจากการพิจารณาของคณะกรรมการวิชาการแล้ว เสนอต่อที่ประชุมอาจารย์เพื่อขอความคิดเห็นและข้อเสนอแนะแล้วจึงนำเสนอต่อคณะ กรรมการบริหาร (กบ.) เพื่อพิจารณา หากคณะกรรมการบริหาร(กบ.) ให้ความเห็นชอบก็จะนำ เรื่องเสนอต่อคณะกรรมการกถันกรองร่างนโยบายก่อนที่จะนำเสนอสภาประจำสถาบัน แต่หาก คณะกรรมการบริหาร (กบ.) มีข้อท้วงติงก็จะส่งเรื่องกลับมาให้สำนักวางแผนและพัฒนาทบทวน ปรับแก้ไขใหม่

**ขั้นที่ 5** เมื่อคณะกรรมการกถันกรองร่างนโยบายพิจารณาแล้วว่าเหมาะสม ก็นำเรื่องให้ รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนานำเสนอต่อสภาประจำสถาบัน แต่ถ้าคณะกรรมการกถันกรอง ร่างนโยบายมีข้อสงสัยหรือท้วงติง ก็ส่งเรื่องคืนให้คณะกรรมการบริหาร(กบ.) ไปพิจารณา ทบทวนใหม่

**ขั้นที่ 6** เลขานุการสภาประจำสถาบัน จะนำร่างนโยบายเสนอต่อสภาประจำสถาบัน โดย มีรองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนาเป็นผู้ชี้แจงหากสภาประจำสถาบันไม่เห็นชอบหรือมีข้อท้วงติง ก็จะนำกลับมาให้คณะกรรมการบริหาร (กบ.) อีกครั้งหนึ่งเพื่อทำการปรับปรุงแก้ไขร่างนโยบาย หากสภาประจำสถาบันพิจารณาเห็นชอบและอนุมัตินโยบายแล้ว ก็จะนำไปประกาศใช้นโยบาย ต่อไป

**ขั้นที่ 7** อธิการบดีจะจัดทำประกาศนโยบายโดยจัดประชุมอาจารย์แล้วแจ้งนโยบาย พร้อมทั้งแจกเอกสารนโยบาย และแจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับทราบเป็นลายลักษณ์อักษร

**สรุปการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏสกลนครจากการศึกษาภาคสนาม**

การพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏสกลนครตามนโยบายระยะยาว 5 ปี ซึ่งเรียกว่าเป็น แผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) จะเป็นนโยบายที่จัดทำตามกรอบของ

สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ เป็นแนวทางสำคัญที่สถาบันราชภัฏสกลนครจะได้จัดทำนโยบายประจำปี นโยบายประจำปีของสถาบันราชภัฏสกลนครเริ่มต้นใช้ในช่วงเดือนมิถุนายนของแต่ละปี แต่การพัฒนานโยบายมีการดำเนินการตามขั้นตอนสำคัญ 7 ขั้นตอน คือ (1) ผู้อำนวยการสำนักวางแผนและพัฒนาดำเนินการโดยให้เจ้าหน้าที่ของสำนักวางแผนและพัฒนารวบรวมข้อมูลและสารสนเทศที่เกี่ยวข้องทั้งจากภายในและภายนอกสถาบัน (2) ผู้อำนวยการสำนักวางแผนและพัฒนาจัดประชุมคณาจารย์เพื่อระดมสมองในการจัดทำร่างนโยบายขั้นต้น (3) ผู้อำนวยการสำนักวางแผนและพัฒนาจะนำร่างนโยบายขั้นต้นเสนอต่อคณะกรรมการวิชาการ (กวช.) เพื่อปรับร่างนโยบาย (4) ผู้อำนวยการสำนักวางแผนและพัฒนา นำร่างนโยบายเสนอต่อคณะกรรมการบริหาร (กบ.) เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ (5) นำร่างนโยบายที่คณะกรรมการบริหาร (กบ.) ให้ความเห็นชอบ เสนอต่อคณะกรรมการกัลยาณมิตร ก่อนเสนอต่อสภาประจำสถาบัน (6) หากคณะกรรมการกัลยาณมิตรพิจารณาแล้วว่าเหมาะสม ก็นำเสนอเข้าสู่สภาประจำสถาบัน (7) หากสภาประจำสถาบันให้ความเห็นชอบ อธิการบดีจะจัดทำประกาศนโยบายโดยประชุมอาจารย์แจ้งนโยบาย มีการแจกเอกสารนโยบาย มีการแจ้งหน่วยงานภายในอย่างเป็นทางการอักษร

นโยบายประจำปีที่ออกมานั้นจะมีการนำมาจัดทำเป็นเอกสารรายงานประจำปี ส่วนการออกนโยบายระหว่างปีนั้นไม่มี ที่มีนโยบายระหว่างปีส่วนใหญ่จะเป็นนโยบายที่มาจากส่วนกลาง (สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ) เป็นส่วนใหญ่ซึ่งอธิการบดีก็จะสั่งการไปตามสายงานเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติต่อไป

### **ข้อดีข้อเสียและปัญหาในการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏสกลนคร**

ในการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏสกลนครพบว่ามีข้อดีอย่างน้อย 3 ประการ (1) คณาจารย์มีส่วนร่วมในการจัดทำนโยบายค่อนข้างมาก (2) การกัลยาณมิตรนโยบายก่อนเข้าสู่สภาประจำสถาบัน ทำให้การพิจารณาดัดสินใจกำหนดนโยบายมีความชัดเจนและรอบคอบมากขึ้น (3) ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบายเป็นไปตามโครงสร้างการบริหาร นั่นคือให้อำนาจสภาประจำสถาบันเป็นผู้พิจารณาดัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย ในขณะที่เดียวกันการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏแห่งนี้มีข้อเสีย ได้แก่ (1) ขาดการกัลยาณมิตรประเด็นปัญหา ทำให้การยกร่างนโยบายอาจคลาดเคลื่อนจากการแก้ปัญหาที่มาสาเหตุจริงก็เป็นไปได้ (2) การจัดระบบข้อมูลยังไม่พร้อมและยังไม่ทันต่อเหตุการณ์และความต้องการที่จะใช้ (3) เป็นการพัฒนา นโยบายที่อิงกรอบนโยบายจากสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏหรือส่วนกลางมากเกินไปจนทำให้การจัดทำนโยบายไม่สะท้อนปัญหาระดับล่างหรือของท้องถิ่นตามปรัชญาของสถาบันราชภัฏ

อย่างไรก็ตามการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏแห่งนี้ก็มีปัญหาหลายอย่างดังนี้ (1) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อนโยบายยังไม่เป็นแรงผลักดันนโยบายจริง (2) ไม่มีการตรวจสอบนโยบายว่าจะทำได้จริงหรือไม่ นั่นคือการตรวจสอบทางเลือกนโยบายไม่ได้จัดทำ (3) ขาดการวิจัยสถาบัน (4) ขาดนักวิเคราะห์นโยบาย (5) การพิจารณาตัดสินใจของสภาประจำสถาบันจะมีข้อมูลและสารสนเทศรองรับไม่เพียงพอ เพราะว่ามีแต่ข้อมูลที่เป็นร่างนโยบายและเป็นคำชี้แจงของรองอธิการฝ่ายวางแผนและพัฒนาเท่านั้น ยังไม่มีระบบข้อมูลอื่นที่จะช่วยให้สภาประจำสถาบันได้นำมาใช้ประกอบการพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย

## สถาบันราชภัฏเพชรบูรณ์

### ข้อมูลเบื้องต้นของสถาบันราชภัฏเพชรบูรณ์

สถาบันราชภัฏเพชรบูรณ์เป็นสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่ตั้งอยู่ทางภาคเหนือตอนล่างอยู่ริมถนนสายสระบุรี-หล่มสัก ห่างจากตัวเมืองเพชรบูรณ์ไปทางทิศเหนือประมาณ 3 กิโลเมตร มีพื้นที่ทั้งหมด 856 ไร่ 3 งาน 57 ตารางวา เดิมกระทรวงศึกษาธิการได้พิจารณาอนุมัติให้สร้างวิทยาลัยครูขึ้นที่จังหวัดเพชรบูรณ์ โดยประกาศตั้งเมื่อวันที่ 29 กันยายน พ.ศ.2516 โดยรับผิดชอบการศึกษาในเขตจังหวัดเพชรบูรณ์และจังหวัดพิจิตร ต่อมาในปี พ.ศ.2518 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิทยาลัยครู พุทธศักราช 2518 วิทยาลัยครูจึงได้รับการยกฐานะเป็นสถาบันอุดมศึกษา สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และในปี พ.ศ. 2527 มีประกาศใช้พระราชบัญญัติวิทยาลัยครู (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2527 มีผลให้วิทยาลัยครูผลิตบัณฑิตสาขาวิชาชีพอื่นที่ไม่ใช่วิชาชีพครูได้ และมาในปี พ.ศ.2528 สภาการฝึกหัดครูได้กำหนดข้อบังคับว่าด้วยกลุ่มวิทยาลัยครูให้เรียกกลุ่มวิทยาลัยครูที่ประกอบด้วย วิทยาลัยครูเพชรบูรณ์ วิทยาลัยครูพิบูลสงคราม วิทยาลัยครูนครสวรรค์ และวิทยาลัยครูกำแพงเพชร ว่า **สหวิทยาลัยพุทธชินราช** มาในปี พ.ศ. 2535 วิทยาลัยครูต่าง ๆ ทั่วประเทศ ได้รับพระราชทานนามจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชฯ ว่า **สถาบันราชภัฏ** ดังนั้นวิทยาลัยครูเพชรบูรณ์จึงได้ชื่อใหม่ว่า **สถาบันราชภัฏเพชรบูรณ์** ทั้งนี้สถาบันราชภัฏเพชรบูรณ์ได้ดำเนินงานตามพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ.2538 ตามมาตรา 7 คือให้สถาบันราชภัฏเป็นสถาบันการศึกษาและวิจัยเพื่อพัฒนาท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์ให้การศึกษาด้านวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคม ทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ผลิตครู ส่งเสริมวิद्यฐานะครูและบุคลากรประจำการ

ปัจจุบันสถาบันราชภัฏเพชรบูรณ์เปิดสอนระดับปริญญาตรี สาขาวิชาการศึกษ สาขาวิทยาศาสตร์ สาขาศิลปศาสตร์และสาขานิติศาสตร์ สำหรับการศึกษาระดับปริญญาตรี การศึกษาสำหรับบุคลากรประจำการและการศึกษาสำหรับปวงชน ( กศ.บป., กศ.บช.) ระดับอนุปริญญา ปริญญาตรี 2 ปี (หลังอนุปริญญา) และปริญญาตรี 4 ปี มีคณาจารย์ทั้งหมดจำนวน 147 คน ในจำนวนนี้มีวุฒิปริญญาตรี 33 คน ปริญญาโท 109 คน และปริญญาเอกจำนวน 5 คน

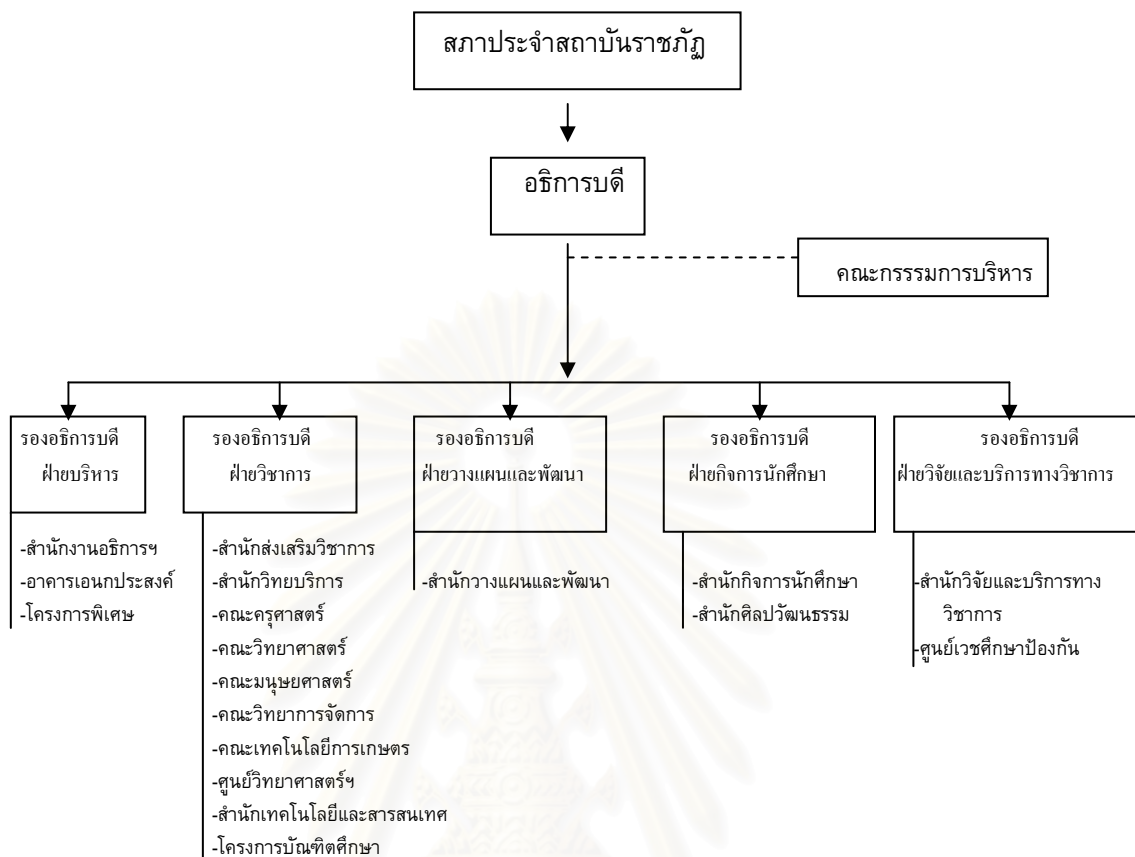
การดำเนินงานของสถาบันราชภัฏเพชรบูรณ์ยึดปณิธานที่ว่า **สถาบันราชภัฏเพชรบูรณ์** **เพิ่มพูนคุณธรรม เลิศล้ำปัญญา อุดมศึกษาเพื่อพัฒนาท้องถิ่น** โดยมีภารกิจหลักของสถาบัน 7 ประการได้แก่ (1) ให้การศึกษาระดับปริญญาตรีและวิชาชีพชั้นสูง (2) ทำการวิจัย (3) บริการวิชาการแก่สังคม (4) ปรับปรุง ถ่ายทอด และพัฒนาเทคโนโลยี (5) บำรุงศิลปวัฒนธรรม (6) ผลิตครูและส่งเสริมวิทยฐานะครู และ (7) การบริหารจัดการ

### การบริหารงานของสถาบันราชภัฏเพชรบูรณ์

ในการบริหารงานของสถาบันราชภัฏเพชรบูรณ์ประกอบด้วย 2 ส่วน คือสภาประจำสถาบันและสถาบันราชภัฏเพชรบูรณ์ ซึ่งมีอธิการบดีเป็นผู้บริหารสูงสุด และมีคณะกรรมการบริหาร ( กบ.) ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาในการบริหารงานภายใน ในส่วนของสภาประจำสถาบันจะมีนายกสภาทำหน้าที่เป็นประธาน ทั้งนี้จะมีกรรมการอีกจำนวน 17 คน มีวาระในการดำรงตำแหน่งสองปี มีอธิการบดีเป็นอุปนายกสภาโดยตำแหน่ง มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากบุคคลภายนอกจำนวน 8 คน มีกรรมการจากตัวแทนผู้บริหาร 3 คน มีกรรมการจากตัวแทนคณาจารย์ 4 คน และมีผู้อำนวยการสำนักงานอธิการบดีเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง สำหรับในส่วนการบริหารงานของสถาบันมีอธิการบดีเป็นผู้บริหารสูงสุด มีรองอธิการบดี 5 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายวิชาการ ฝ่ายวางแผนและพัฒนา ฝ่ายกิจการนักศึกษา และฝ่ายวิจัยและบริการทางวิชาการ มีคณบดี 6 คณะ ได้แก่คณบดีคณะครุศาสตร์ คณบดีคณะวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี คณบดีคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ คณบดีคณะวิทยาการจัดการ คณบดีคณะเทคโนโลยีการเกษตร และคณบดีบัณฑิตวิทยาลัย มีสำนักและศูนย์รวมจำนวน 11 หน่วยงาน ได้แก่สำนักงานอธิการบดี สำนักส่งเสริมวิชาการ สำนักวิทยบริการ สำนักเทคโนโลยีและสารสนเทศ สำนักวางแผนและพัฒนา สำนักกิจการนักศึกษา สำนักศิลปวัฒนธรรม สำนักวิจัยและบริการทางวิชาการ สำนักประกันคุณภาพ ศูนย์เวชศึกษาป้องกัน ศูนย์วิทยาศาสตร์ นอกจากนั้นก็จะยังมีหน่วยงานอื่นอีก 2 แห่งได้แก่ หน่วยงานอาคารเอนกประสงค์ และหน่วยงานโครงการพิเศษด้วย คณะกรรมการบริหาร ( กบ.)หรือที่มบริหารมีจำนวนทั้งหมด 25 คน ซึ่งโครงสร้างการบริหารงานของสถาบันราชภัฏเพชรบูรณ์มีลักษณะตามแผนภูมิที่ 15 ดังนี้



แผนภูมิที่ 15 โครงสร้างการบริหารงานของสถาบันราชภัฏเพชรบูรณ์



ที่มา : สำนักวางแผนและพัฒนา สถาบันราชภัฏเพชรบูรณ์ 2543.

การพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏเพชรบูรณ์

สถาบันราชภัฏเพชรบูรณ์ได้ดำเนินงานไปตามพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ.2538 และแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปี และในปี พ.ศ.2539 สถาบันแห่งนี้ได้จัดทำแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) ขึ้นมา ทำให้มีการพัฒนานโยบายเป็น 2 ลักษณะคือนโยบายระยะ 5 ปี และนโยบายรายปีดังนี้

นโยบายระยะ 5 ปี เป็นนโยบายที่จัดทำขึ้นมาให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปีที่สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ (สรภ.) และสถาบันราชภัฏแต่ละแห่ง จัดทำขึ้นเป็นแผนแม่บทและสอดคล้องกับภารกิจตามพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ.2538 ทั้งนี้ นโยบายระยะ 5 ปี (พ.ศ.2540-2544) ของสถาบันราชภัฏเพชรบูรณ์จะมี 7 ด้าน รวม 47 ข้อ ครอบคลุมนโยบายในด้านการจัดการศึกษา นโยบายในด้านการวิจัย นโยบายในด้านการบริการวิชาการแก่สังคม

นโยบายในด้านการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม นโยบายในด้านการผลิตครูและส่งเสริมวิทยฐานะครู และนโยบายในด้านการบริหารจัดการ

สำหรับนโยบายรายปีเป็นนโยบายที่อยู่ภายใต้กรอบของนโยบายระยะ 5 ปี มีนโยบาย 7 ด้านเหมือนนโยบายระยะ 5 ปี เฉพาะในปี พ.ศ.2543 สถาบันราชภัฏเพชรบูรณ์ มีนโยบายรายปี ใน 7 ด้าน จำนวน 26 ข้อ นโยบายรายปีจะเป็นนโยบายที่นำเอานโยบายระยะ 5 ปีมาจัดทำ

กล่าวได้ว่าสถาบันราชภัฏเพชรบูรณ์มีการพัฒนานโยบายทั้งนโยบายระยะ 5 ปีและนโยบายรายปี โดยพัฒนานโยบายให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปีทั้งของสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ (สธภ.) และของสถาบันราชภัฏเพชรบูรณ์เอง และเป็นไปตามภารกิจตามพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ.2538 เป็นสำคัญ

### กระบวนการพัฒนานโยบายระยะ 5 ปี และนโยบายรายปี

จากการศึกษาข้อมูลขั้นต้นจากเอกสารต่าง ๆ ของสถาบันราชภัฏเพชรบูรณ์ที่เกี่ยวกับการบริหารสถาบันและการพัฒนานโยบายโดยเฉพาะจากเอกสารแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) เอกสารรายงานประจำปี 2543 เอกสารข้อมูลพื้นฐานของสถาบัน เอกสาร 24 ปีจากวิทยาลัยครู...สู่สถาบันราชภัฏเพชรบูรณ์ และเอกสารรายงานการประชุมสภาประจำสถาบันราชภัฏเพชรบูรณ์แล้ว ผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์อธิการบดี รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนา ผู้อำนวยการสำนักวางแผนและพัฒนา กรรมการสภาประจำสถาบันจากตัวแทนผู้บริหาร 1 คน กรรมการสภาประจำสถาบันจากผู้ทรงคุณวุฒิ 1 คน และกรรมการสภาประจำสถาบันจากตัวแทนคณาจารย์ 1 คน (ดูแนวร่วมสัมภาษณ์ที่ภาคผนวก) ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ดังกล่าว โดยพิจารณาประเด็นตามขั้นตอนการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏเพชรบูรณ์มีดังนี้

#### 1. ขั้นตอนการเกิดและก่อรูปนโยบาย

ปรากฏว่าการเกิดและก่อรูปนโยบายมาจากพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ.2538 กรอบนโยบายของสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ การสำรวจความต้องการของท้องถิ่น ข้อคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ ปัญหาของแต่ละหน่วยงานภายในสถาบันราชภัฏเอง และการระดมสมองจากคณาจารย์ แต่โดยทั่วไปการเกิดและก่อรูปนโยบายส่วนใหญ่จะมาจากกรอบนโยบายของส่วนกลาง(สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ) โดยที่มีอธิการบดี กรรมการสภาประจำสถาบันจาก ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้อำนวยการสำนักวางแผนและพัฒนา และคณะกรรมการบริหาร( กบ.) เป็นผู้ริเริ่มให้มีการพัฒนานโยบาย ทั้งนี้มีคณะกรรมการบริหาร ( กบ.) ผู้อำนวยการสำนักวางแผนและ

พัฒนา รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนา เป็นผู้ที่น่าเรื่องเข้าสู่วาระในการประชุมเพื่อกำหนดนโยบาย

## 2. ขั้นการรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาพบว่าการรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศได้มาจาก สำนักงานสำนักสถาบันราชภัฏ (สรภ.) ข้อมูลจากผู้ทรงคุณวุฒิในท้องถิ่น ข้อมูลความต้องการของหน่วยงานในสถาบัน ข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ของสำนักวางแผนและพัฒนา และข้อมูลความคิดเห็นของหน่วยงานต่าง ๆ ในสถาบันราชภัฏเพชรบูรณ์เอง ซึ่งวิธีการรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศทำโดยการสำรวจปัญหาและความต้องการของหน่วยงานในสถาบัน การขอเอกสารข้อมูลจากหน่วยงานภายในสถาบันและหน่วยงานท้องถิ่น และการระดมสมองจากคณาจารย์ รวมทั้งข้อคิดเห็นของหน่วยงานต่าง ๆ ของสถาบันและของท้องถิ่นเป็นหลัก และผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศคือ ผู้อำนวยการและเจ้าหน้าที่ของสำนักวางแผนและพัฒนา

## 3. ขั้นการจัดทำข้อเสนอแนะนโยบายหรือกำหนดนโยบาย

จากการศึกษาพบว่าคณะกรรมการร่างนโยบายจากสำนักวางแผนและพัฒนา จะเป็นผู้เตรียมร่างนโยบายและนำร่างนโยบายเสนอต่อที่ประชุมอาจารย์เพื่อขอความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่าง ๆ และปรับร่างนโยบาย สำหรับการเสนอทางเลือก จะมีค่อนข้างน้อยมาก รวมทั้งจะไม่มีมีการตรวจสอบทางเลือกที่เสนอมาด้วย ทั้งนี้ผู้อำนวยการสำนักวางแผนและพัฒนาจะเป็นเจ้าของเรื่องที่จะนำเสนอร่างนโยบายสู่ผู้ตัดสินใจ

## 4. ขั้นการพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย

ปรากฏว่าผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบายคือ สภาประจำสถาบัน โดยให้มีการพิจารณาจากคณะกรรมการบริหาร ( กบ.) มาขั้นหนึ่งก่อน การพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย ดำเนินการโดยวิธีอภิปราย แสดงความคิดเห็นเป็นส่วนใหญ่ โดยไม่มีการกำหนดเกณฑ์ไว้ล่วงหน้า เพียงแต่พิจารณาความคิดเห็นที่สอดคล้องกันของคณะกรรมการสภาประจำสถาบันเป็นหลัก

## 5. ขั้นการประกาศใช้นโยบาย

เมื่อสภาประจำสถาบันอนุมัติให้เป็นนโยบายแล้ว อธิการบดีจัดทำประกาศนโยบาย โดยจัดประชุมคณาจารย์เพื่อแจ้งนโยบาย มีการแจกเอกสารนโยบาย และแจ้งหน่วยงานภายในอย่างเป็นลายลักษณ์อักษร สำหรับการแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะจัดทำโดยผู้อำนวยการสำนักวางแผนและพัฒนาและรองอธิการบดีที่เกี่ยวข้อง โดยแจ้งทั้งในที่ประชุมอาจารย์ และชี้แจงในที่ประชุมคณะกรรมการบริหาร ( กบ.)

## สรุปกระบวนการพัฒนานโยบายตามแนวทางของสถาบันราชภัฏเพชรบูรณ์

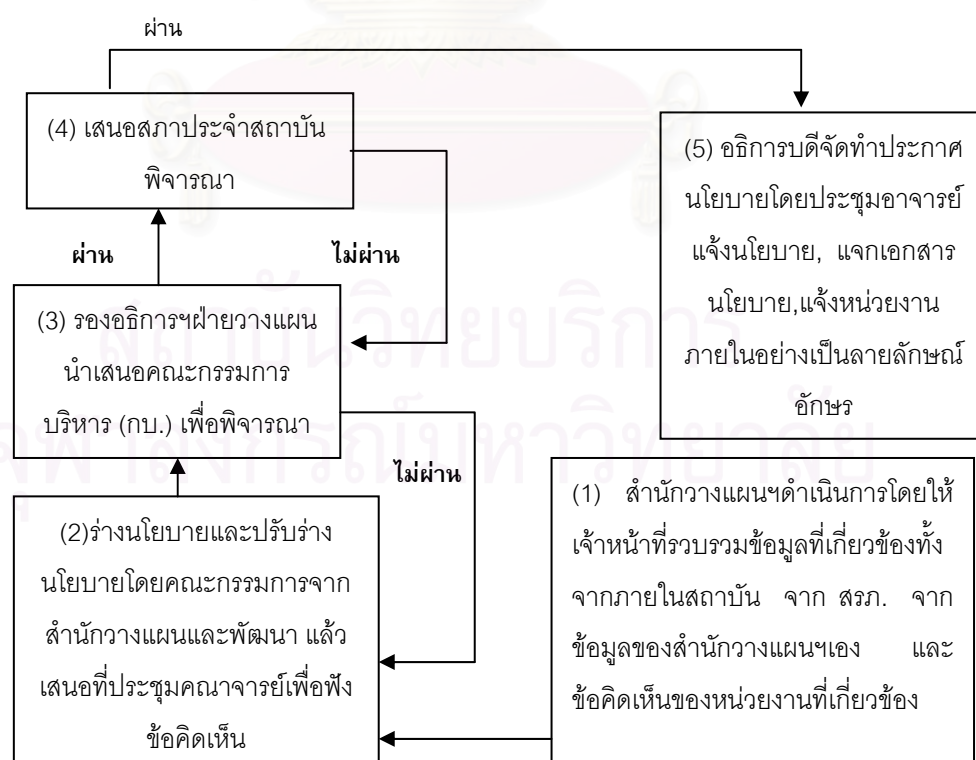
จากแผนภูมิที่ 15 แสดงกระบวนการพัฒนานโยบายตามแนวทางของสถาบันราชภัฏเพชรบูรณ์ กระบวนการพัฒนานโยบายปกติเริ่มต้นตามลำดับขั้นตอนดังนี้

**ขั้นที่ 1** ผู้อำนวยการสำนักวางแผนและพัฒนาจะดำเนินการให้เจ้าหน้าที่ของสำนักวางแผนและพัฒนาไปรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศที่เกี่ยวข้องในการพัฒนานโยบาย ทั้งจากภายในสถาบันและจากท้องถิ่น โดยเฉพาะผู้ทรงคุณวุฒิในท้องถิ่น (ในเขตรับผิดชอบคือจังหวัดเพชรบูรณ์และพิจิตร) อีกทั้งข้อมูลจากสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ (สรภ.) จากข้อมูลของสำนักวางแผนและพัฒนาเอง รวมทั้งข้อคิดเห็นจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

**ขั้นที่ 2** สำนักวางแผนและพัฒนาจะนำข้อมูลต่าง ๆ ที่รวบรวมมาจัดทำร่างนโยบายในรูปของคณะกรรมการจัดทำร่างนโยบาย จากนั้นจะนำร่างนโยบายมาเสนอในที่ประชุมคณาจารย์ เพื่อขอความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ ซึ่งจะเป็นการปรับร่างนโยบายก่อนที่จะนำเสนอต่อรองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนา เพื่อที่จะเสนอต่อคณะกรรมการบริหาร (กบ.) ต่อไป

**ขั้นที่ 3** รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนาจะนำร่างนโยบายเสนอต่อคณะกรรมการบริหาร (กบ.) หากคณะกรรมการบริหาร (กบ.) ไม่เห็นชอบหรือมีข้อท้วงติงอย่างไร ก็ให้นำกลับมาที่สำนักวางแผนและพัฒนาอีกครั้งเพื่อพิจารณาปรับแก้ไขร่างนโยบาย แต่ถ้าคณะกรรมการ

แผนภูมิที่ 16 กระบวนการพัฒนานโยบายตามแนวทางของสถาบันราชภัฏเพชรบูรณ์



ที่มา : วิเคราะห์และสังเคราะห์จากข้อมูลภาคสนาม จากสถาบันราชภัฏเพชรบูรณ์ 2544.

บริหาร (กบ.) พิจารณาแล้วเห็นชอบ ก็ให้นำเสนอเข้าวาระสู่การประชุมของสภาประจำสถาบัน

**ขั้นที่ 4** เลขานุการสภาประจำสถาบันนำร่างนโยบายเสนอต่อสภาประจำสถาบันราชภัฏ โดยมีรองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนาเป็นผู้ชี้แจง ถ้าหากสภาประจำสถาบันไม่เห็นชอบหรือมีข้อท้วงติง ก็ให้นำกลับมาพิจารณาใหม่ในคณะกรรมการบริหาร (กบ.) เพื่อปรับหรือแก้ไขจัดทำร่างนโยบายตามที่สภาประจำสถาบันให้ข้อเสนอแนะหรือท้วงติงมา หากสภาประจำสถาบันพิจารณาเห็นชอบและอนุมัตินโยบายแล้ว ก็จะไปประกาศใช้ต่อไป

**ขั้นที่ 5** อธิการบดีจะจัดทำประกาศนโยบายอย่างเป็นทางการโดยจัดทำเป็นประกาศและจัดประชุมอาจารย์แล้วแจ้งนโยบาย พร้อมทั้งแจกเอกสารนโยบาย และแจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับทราบเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติต่อไป

### สรุปการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏเพชรบูรณ์จากการศึกษาภาคสนาม

การพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏเพชรบูรณ์ปรากฏว่านโยบายระยะยาว 5 ปี ซึ่งเรียกว่าเป็นแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) ซึ่งจะเป็นแนวทางแม่บทสำคัญที่สถาบันราชภัฏเพชรบูรณ์จะได้จัดทำนโยบายรายปี การพัฒนานโยบายรายปีของสถาบันราชภัฏเพชรบูรณ์ดำเนินการตามขั้นตอนสำคัญ ๆ 5 ขั้นตอน คือ (1) ผู้อำนวยการสำนักวางแผนและพัฒนาดำเนินการโดยให้เจ้าหน้าที่รวบรวมข้อมูลและสารสนเทศที่เกี่ยวข้องทั้งจากภายในสถาบันจากสภาสถาบันราชภัฏ (สภ.ก.) จากข้อมูลของสำนักวางแผนฯเอง และข้อคิดเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (2) สำนักวางแผนและพัฒนาจะร่างและปรับร่างนโยบายโดยคณะกรรมการจัดทำร่างนโยบาย (3) รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนาจะนำร่างนโยบายที่สำนักวางแผนและพัฒนาเสนอมาเพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการบริหาร (กบ.) พิจารณา ถ้าคณะกรรมการบริหาร (กบ.) มีข้อท้วงติงหรือให้ข้อคิดเห็นใด ๆ ร่างนโยบายก็จะถูกส่งกลับมาให้สำนักวางแผนและพัฒนาได้ดำเนินการปรับร่างนโยบายใหม่ ถ้าคณะกรรมการบริหาร (กบ.) เห็นชอบด้วยก็จะให้เลขานุการสภาประจำสถาบันนำเข้าบรรจุเป็นระเบียบวาระในการประชุมสภาประจำสถาบัน (4) สภาประจำสถาบันพิจารณาร่างนโยบาย ถ้ามีข้อท้วงติงหรือข้อเสนอดู ๆ ที่ยังเห็นว่าควรแก้ไข ก็จะส่งร่างนโยบายนั้นกลับไปให้คณะกรรมการบริหาร (กบ.) พิจารณาใหม่ หากสภาประจำสถาบันพิจารณาเห็นชอบด้วย ก็จะอนุมัติเป็นนโยบาย (5) อธิการบดีจะจัดทำประกาศนโยบายโดยจัดประชุมอาจารย์แล้วแจ้งนโยบาย มีการแจกเอกสารนโยบาย มีการแจ้งหน่วยงานภายในอย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษร

นโยบายรายปีที่ออกมานั้นจะมีการนำมาจัดทำเป็นเอกสารรายงานประจำปี ส่วนการจัดทำนโยบายระหว่างปีนั้นไม่มี ที่มีนโยบายระหว่างปีส่วนใหญ่จะเป็นนโยบายที่มาจาก

ส่วนกลาง (สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ) ซึ่งอธิการบดีก็จะสั่งการไปตามสายงานเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติต่อไป

### ข้อดีข้อเสียและปัญหาในการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏเพชรบูรณ์

ในการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏเพชรบูรณ์ มีข้อดีหลายประการ กล่าวคือ (1) มีการได้ข้อมูลจากท้องถิ่น ซึ่งถือว่าเป็นข้อดีที่จะสะท้อนปัญหาของท้องถิ่นด้วย ทั้งนี้สถาบันราชภัฏเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อพัฒนาท้องถิ่น การที่ได้ข้อมูลของท้องถิ่นมานับว่ามีความสำคัญมาก (2) มีการระดมสมองจากคณาจารย์ เป็นการสะท้อนของความพยายามที่จะให้เกิดการมีส่วนร่วมให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ (3) สภาประจำสถาบันได้ทำหน้าที่ในการพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย ส่วนข้อเสียในการทำนโยบายของสถาบันราชภัฏเพชรบูรณ์ พบว่า (1) การวิจัยมีน้อยมากโดยเฉพาะการวิจัยสถาบัน (2) การพัฒนานโยบายของสถาบันจะทำตามกรอบนโยบายของสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏเป็นส่วนใหญ่ ทำให้สถาบันไม่มีอิสระพอในการที่จะพัฒนานโยบายของตนเอง (3) ขาดการจัดระบบข้อมูลและสารสนเทศที่ดี และการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลไม่ต่อเนื่อง ไม่มีฐานข้อมูลที่เหมาะสม (4) การเสนอทางเลือกมีน้อยเกินไป และไม่มีมีการตรวจสอบทางเลือก ทำให้การคัดเลือกแนวทางนโยบายเป็นไปตามอัตวิสัยมากเกินไป ทำให้เกิดความลำเอียงได้มาก (5) ขาดผู้ที่จะมากลั่นกรองประเด็นปัญหาเพื่อกำหนดให้เป็นปัญหานโยบาย

สำหรับปัญหาสำคัญในการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏเพชรบูรณ์ ได้แก่ (1) การมีส่วนร่วมในการพัฒนานโยบายยังมีน้อย ต้องจัดกิจกรรมหรือหาวิธีในการกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมให้มากขึ้น (2) การเก็บรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศทำได้ยากเกินไป และไม่มีมีการเก็บรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศอย่างจริงจังและต่อเนื่อง (3) เจ้าหน้าที่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในการพัฒนานโยบายและการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศที่ถูกต้อง (4) การพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบายของสภาประจำสถาบัน ยังมีปัญหาความไม่เข้าใจในข้อมูลและสารสนเทศที่น่าเสนอ ไม่มีการจัดหรือมีการต่อเครือข่ายข้อมูลและสารสนเทศมาใช้ในสภาประจำสถาบันเพื่อที่คณะกรรมการสภาประจำสถาบันราชภัฏจะได้ตรวจสอบ และใช้ข้อมูลและสารสนเทศได้รวดเร็วขึ้น ซึ่งจะส่งผลต่อการตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบายที่ถูกต้องและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

## สถาบันราชภัฏสุราษฎร์ธานี

### ข้อมูลเบื้องต้นของสถาบันราชภัฏสุราษฎร์ธานี

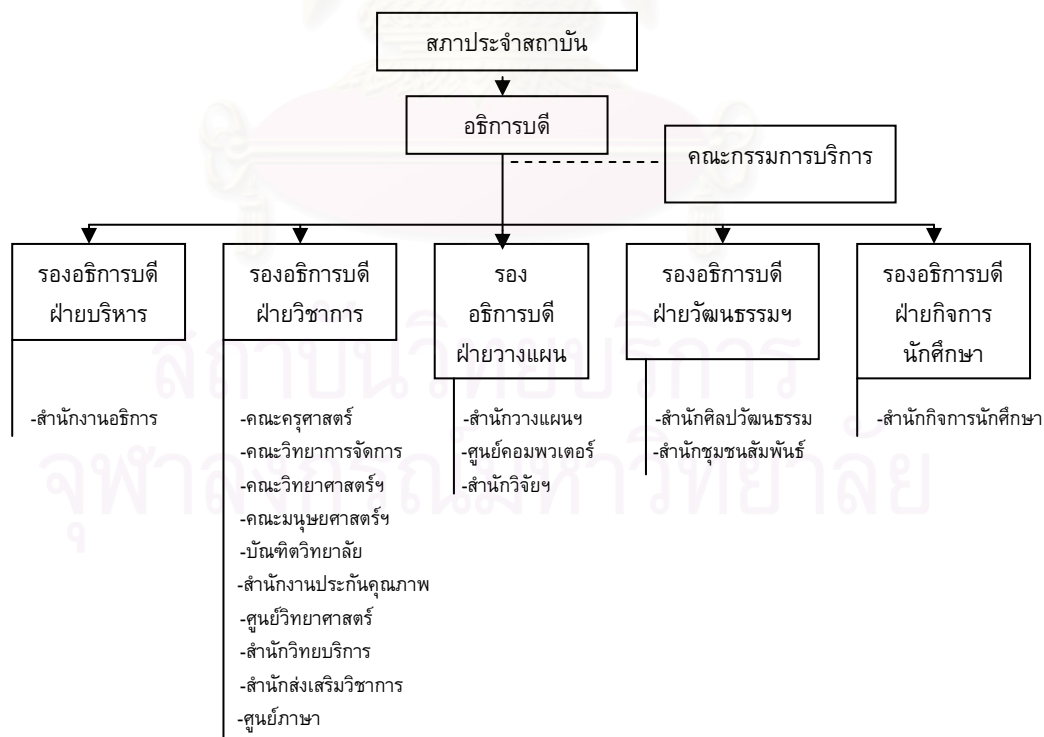
สถาบันราชภัฏสุราษฎร์ธานี ตั้งอยู่ที่ตำบลขุนทะเล อำเภอเมือง จังหวัดสุราษฎร์ธานี มีเนื้อที่ทั้งหมด 600 ไร่ อยู่ติดกับทางหลวงแผ่นดินสายจังหวัดสุราษฎร์ธานี-อำเภอบ้านนาสาร ห่างจากตัวเมืองประมาณ 9 กิโลเมตร ซึ่งเริ่มตั้งเป็นวิทยาลัยครูสุราษฎร์ธานี เมื่อปี พ.ศ.2516 และเปิดรับนักเรียนรุ่นแรกเข้าศึกษาในระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพการศึกษา (ป.กศ.) ในปี พ.ศ.2519 และมาในปี พ.ศ. 2523 ก็เปิดรับนักเรียนระดับปริญญาตรีสาขาครุศาสตร์ และรับนักเรียนในระดับอนุปริญญาและระดับปริญญาตรีนอกเหนือจากสาขาครุศาสตร์ในปี พ.ศ.2528 ต่อมาสภาการฝึกหัดครูได้ออกข้อบังคับว่าด้วยกลุ่มวิทยาลัยครู ทำให้วิทยาลัยครูสุราษฎร์ธานี อยู่ในสหวิทยาลัยทักษิณ แต่ยังคงเรียกชื่ออย่างเดิม จนกระทั่งมาในปี พ.ศ. 2535 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระราชทานนามวิทยาลัยครูว่า **สถาบันราชภัฏ** ทำให้วิทยาลัยครูสุราษฎร์ธานี เปลี่ยนชื่อใหม่เป็น **สถาบันราชภัฏสุราษฎร์ธานี**

ปัจจุบันสถาบันราชภัฏสุราษฎร์ธานี มีหน้าที่จัดการศึกษาเพื่อผลิตบัณฑิตตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นและสังคม โดยสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพสังคมยุคโลกาภิวัตน์ ทั้งนี้ได้จัดการศึกษาเป็น 6 ประเภทคือ การจัดการศึกษาภาคปกติ การจัดการศึกษาภาคสมทบ (กศ.ส.) การจัดการศึกษาสำหรับบุคลากรประจำการ (กศ.บป.) การจัดการศึกษาสำหรับบุคลากรท้องถิ่น (กศ.บท.) การจัดการศึกษาสำหรับชุมชน (ศ.ช.) และการจัดการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาโดยมีศูนย์การจัดการศึกษาอีกแห่งหนึ่งชื่อว่า ศูนย์การศึกษาจังหวัดชุมพร นอกเหนือจากการจัดการศึกษาที่สถาบันราชภัฏสุราษฎร์ธานี และการดำเนินงานจัดการศึกษามีอยู่ 5 คณะวิชาได้แก่ คณะครุศาสตร์ คณะวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ คณะวิทยาการจัดการ และบัณฑิตวิทยาลัย ส่วนโปรแกรมวิชาที่เปิดสอนมี 48 โปรแกรมวิชาเฉพาะบัณฑิตวิทยาลัยเปิดโปรแกรมสังคมศาสตร์เพื่อการพัฒนาในระดับปริญญาโท สถาบันราชภัฏสุราษฎร์ธานี มีนักศึกษาอยู่จำนวนทั้งสิ้น 8,505 คน เป็นนักศึกษาระดับอนุปริญญา 1,231 คน ระดับปริญญาตรี 7,007 คนและระดับปริญญาโท 267 คน มีบุคลากรผู้สอน 243 คน แบ่งเป็นอาจารย์ประจำ 156 อาจารย์พิเศษ 55 คน และอาจารย์อัตราจ้างจำนวน 32 คน เฉพาะอาจารย์ประจำ มีวุฒิปริญญาตรี 32 คน วุฒิปริญญาโท 113 คน และวุฒิปริญญาเอก 11 คน สำหรับแนวทางการพัฒนาสถาบันราชภัฏสุราษฎร์ธานีกำหนดไว้ 7 ประเด็น ได้แก่ ด้านวิชาการ ด้านวิจัย ด้านการบริการวิชาการแก่สังคม ด้านทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ด้านการผลิตครูและส่งเสริมวิทยะฐานะครู ด้านกิจการนักศึกษาและด้านบริหารสถาบัน

## การบริหารงานของสถาบันราชภัฏสุราษฎร์ธานี

สถาบันราชภัฏสุราษฎร์ธานี มีการดำเนินการบริหารเป็น 2 ส่วนได้แก่สภาประจำสถาบัน และสถาบันราชภัฏ สภาประจำสถาบันมีการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการประกอบด้วยนายกสภา อุปนายกสภา มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากบุคคลภายนอกจำนวน 8 คน กรรมการจากตัวแทนผู้บริหาร 3 คน กรรมการจากตัวแทนคณาจารย์ 4 คน และมีผู้อำนวยการสำนักงานอธิการบดี เป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง คณะกรรมการดังกล่าวจะอยู่ในตำแหน่งวาระสองปี ส่วนสถาบันราชภัฏมีอธิการบดีเป็นผู้บริหารสูงสุด และมีทีมบริหารเรียกว่าคณะกรรมการบริหาร (กบ.) ซึ่งมีจำนวน 21 คน มีอธิการบดีเป็นประธาน มีรองอธิการบดี 5 ฝ่ายได้แก่ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายวางแผนและพัฒนา ฝ่ายวิชาการ ฝ่ายวัฒนธรรมและชุมชนสัมพันธ์ และฝ่ายกิจการนักศึกษา มีคณะบดี 5 คณะ คือ คณะครุศาสตร์ คณะวิทยาการจัดการ คณะวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ และบัณฑิตวิทยาลัย มีผู้อำนวยการศูนย์หรือสำนัก 10 สำนักคือ สำนักศิลปวัฒนธรรม สำนักวางแผนและพัฒนา สำนักส่งเสริมวิชาการ สำนักกิจการนักศึกษา สำนักวิทยบริการ สำนักวิจัยและบริการการศึกษา ศูนย์วิทยาศาสตร์ สำนักชุมชนสัมพันธ์ สำนักงานประกันคุณภาพการศึกษา และมีผู้อำนวยการสำนักงานอธิการบดีเป็น กรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง สถาบันมีโครงสร้างการบริหารงานดังแผนภูมิที่ 17

แผนภูมิที่ 17 โครงสร้างการบริหารงานของสถาบันราชภัฏสุราษฎร์ธานี



ที่มา : รายงานประจำปีของสถาบันราชภัฏสุราษฎร์ธานี 2543



## การพัฒนานโยบายตามแนวทางของสถาบันราชภัฏสุราษฎร์ธานี

การพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏสุราษฎร์ธานีมาจาก 5 ด้านด้วยกันคือ (1) กรอบนโยบายของสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ (2) แผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 8 (2540-2544) ที่สถาบันทำขึ้นเอง (3) ข้อเสนอของอธิการบดีตอนเสนอแนวนโยบายการสรรหาอธิการบดี (4) พระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ.2538 และ (5) ปัญหาของสถาบันเอง ซึ่งสถาบันได้นำสิ่งเหล่านั้นมากำหนดนโยบายระยะ 5 ปีและนโยบายรายปี ดังนี้

1. **นโยบายระยะ 5 ปี** เป็นนโยบายที่อยู่ในแผนพัฒนาระยะที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) ของสถาบันซึ่งจะมีนโยบายครอบคลุมอยู่ 7 ด้าน จำนวน 36 ข้อ ได้แก่ นโยบายด้านการจัดการศึกษา 9 ข้อ นโยบายด้านวิจัย 5 ข้อ นโยบายด้านบริการวิชาการแก่สังคม 4 ข้อ นโยบายด้านการปรับปรุง ถ่ายทอดและพัฒนาเทคโนโลยี 4 ข้อ นโยบายด้านการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม 5 ข้อ นโยบายด้านการผลิตและส่งเสริมวิทยฐานะครู 3 ข้อ และนโยบายด้านการบริหารจัดการ 6 ข้อ โดยเน้นให้สถาบันเป็นมหาวิทยาลัยสมบูรณแบบ มีศักยภาพพื้นฐานทุกด้านและระบบการบริหารจัดการที่เหมาะสม ทั้งต่อการดำเนินกิจการและสถานภาพของสถาบัน นโยบายระยะ 5 ปี นี้เขียนขึ้นให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ.2538

2. **นโยบายรายปี** สถาบันได้กำหนดนโยบายรายปีไว้ในแนวทางพัฒนาสถาบัน โดยเฉพาะแนวทางพัฒนาสถาบันปี 2542 จะมีนโยบายรายปี 7 ด้าน จำนวน 50 ข้อ ได้แก่ ด้านวิชาการจำนวน 11 ข้อ ด้านวิจัย 9 ข้อ ด้านบริการวิชาการแก่ชุมชน 5 ข้อ ด้านการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม 6 ข้อ ด้านการผลิตครูและส่งเสริมวิทยฐานะครู 6 ข้อ ด้านกิจการนักศึกษา 6 ข้อ ด้านการบริหารสถาบันฯ 7 ข้อ ทั้งนี้ นโยบายรายปีจะยึดกรอบของนโยบายระยะ 5 ปี เป็นนโยบายแม่บทและกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับภารกิจตามพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ.2538 ด้วย

จะเห็นได้ว่าการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏสุราษฎร์ธานีได้มาจากหลายด้านทั้งกรอบนโยบายของสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ แผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 8 พระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ.2538 และสภาพปัญหาของสถาบันเอง โดยพัฒนานโยบายทั้งนโยบายระยะ 5 ปีและนโยบายรายปี

## กระบวนการพัฒนานโยบายระยะ 5 ปีและนโยบายรายปี

หลังจากที่ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและการพัฒนานโยบายของสถาบันแล้ว ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์บุคลากร 6 ท่าน ได้แก่ อธิการบดี รองอธิการบดีฝ่าย

วางแผนและพัฒนา ผู้อำนวยการสำนักวางแผนและพัฒนา กรรมการสภาประจำสถาบันจากตัวแทนผู้บริหาร กรรมการสภาประจำสถาบันจากตัวแทนคณาจารย์ และกรรมการสภาประจำสถาบันจากผู้ทรงคุณวุฒิ ผลการศึกษาได้ประเด็นในกระบวนการพัฒนานโยบายของสถาบันดังนี้

### 1. ขั้นตอนการเกิดและก่อรูปนโยบาย

นโยบายของสถาบันเกิดและก่อรูปนโยบายมาจากหลายด้าน ได้แก่ จากกรอบนโยบายของสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ จากข้อเสนอแนะของอธิการบดี จากภารกิจของสถาบันตามพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ.2538 จากการวางแผนของสำนักวางแผนและพัฒนาที่พิจารณาจากปัญหาที่ผ่านมาและจากแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 8 ที่สถาบันจัดทำขึ้น

จากการสัมภาษณ์ รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนา กล่าวว่า "...สิ่งที่เรายึดของเราเป็นอันแรกคือ แผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 8... อีกตัวหนึ่งคือข้อเสนอของอธิการบดีตอนสมัครรับการสรรหาเป็นอธิการบดี... ส่วนที่ 3 คือส่วนของสำนักวางแผนเองหรือสตาฟของเรา เราก็มานั่งคิดกันว่าปัญหาที่เราเจออยู่ในช่วงหนึ่งคืออะไร เรามีการวิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น..."

### 2. ขั้นตอนการเก็บรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศที่เกี่ยวข้อง

ข้อมูลและสารสนเทศที่เกี่ยวข้องมาจากการสังเคราะห์แผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) ของสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏและที่สถาบันฯจัดทำขึ้นเอง ข้อมูลจากการประมวลปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นของแต่ละหน่วยงานในสถาบัน ข้อมูลวิสัยทัศน์ของสถาบัน ข้อมูลการวิเคราะห์แนวโน้มและสภาพแวดล้อมของสถาบัน ข้อมูลจากศูนย์ข้อมูลท้องถิ่น ข้อมูลพื้นฐานของสถาบันโดยสำนักวางแผน ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการเก็บรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักวางแผน และผู้อำนวยการศูนย์และ/หรือสำนักต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลและสารสนเทศที่เกี่ยวข้องจะมีทั้งข้อมูลที่สำรวจเองและที่เป็นข้อมูลทุติยภูมิจากหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งจากภายในสถาบันและองค์กรท้องถิ่น

### 3. การจัดทำข้อเสนอนโยบายหรือการกำหนดนโยบาย

การพัฒนานโยบายของสถาบันเริ่มจากสำนักวางแผนและพัฒนา เป็นผู้ร่างนโยบายขึ้นต้น โดยใช้ข้อมูลจากแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 8 ของสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ (สรภ.) และของสถาบันที่จัดทำขึ้น ข้อมูลและนโยบายของอธิการบดีตอนสรรหาอธิการบดี และข้อมูลจากที่สำนักวางแผนและพัฒนารวบรวมมาจากศูนย์/สำนักต่าง ๆ และการวิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ จากนั้นผู้อำนวยการสำนักวางแผนและพัฒนาจะนำเสนอร่างนโยบายต่อที่ประชุมรองอธิการบดี

ฝ่ายต่าง ๆ เพื่อพิจารณา และผู้ที่เป็นเจ้าของเรื่องนำร่างนโยบายสู่ผู้ตัดสินใจได้แก่ รองอธิการบดี ฝ่ายวางแผนและพัฒนาเป็นผู้นำเสนอต่อ คณะกรรมการบริหาร (กบ.)

#### 4. การพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย

การพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบายประกอบด้วย 3 ขั้นตอนคือ ขั้นตอนแรก รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนาจะนำร่างนโยบายเสนอต่อคณะกรรมการบริหาร(กบ.)และเมื่อคณะกรรมการบริหารให้ความเห็นชอบแล้วก็ยังเป็นขั้นตอนที่สองคือนำเรื่องเสนอต่อสภาประจำสถาบัน เมื่อสภาประจำสถาบันให้ความเห็นชอบขั้นต้นแล้ว ขั้นตอนที่สามารถรองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนาจะนำร่างนโยบายนั้นเสนอต่อที่ประชุมคณาจารย์ทั้งหมด เพื่อรับฟังความคิดเห็นและรับข้อเสนอแนะต่าง ๆ จากนั้นนำนโยบายแกลงต่อสื่อมวลชนและรองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนาจะนำข้อเสนอต่าง ๆ มาปรับร่างนโยบายโดยคณะทำงานจากสำนักวางแผนและพัฒนา เสร็จแล้วจึงนำร่างนโยบายเสนอต่อสภาประจำสถาบัน สำหรับวิธีพิจารณาตัดสินใจ กำหนดให้เป็นนโยบายในขั้นตอนของคณะกรรมการบริหาร (กบ.)และขั้นตอนของสภาประจำสถาบัน จะใช้วิธีอภิปรายและแสดงความคิดเห็นในร่างนโยบายว่าเหมาะสมหรือไม่อย่างไร และให้เป็นที่ไปตามความคิดเห็นที่สอดคล้องกันของสภาประจำสถาบัน

#### 5. การประกาศใช้นโยบาย

เมื่อสภาประจำสถาบันอนุมัติให้เป็นนโยบายแล้ว อธิการบดีจะจัดทำเป็นประกาศของสถาบันและจะเป็นผู้ประกาศนโยบายในที่ประชุมคณาจารย์ และแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบเป็นลายลักษณ์อักษรโดยมอบให้รองอธิการบดีแต่ละฝ่ายดำเนินการรับผิดชอบไปตามสายงาน

### สรุปกระบวนการพัฒนานโยบายตามแนวของสถาบันราชภัฏสุราษฎร์ธานี

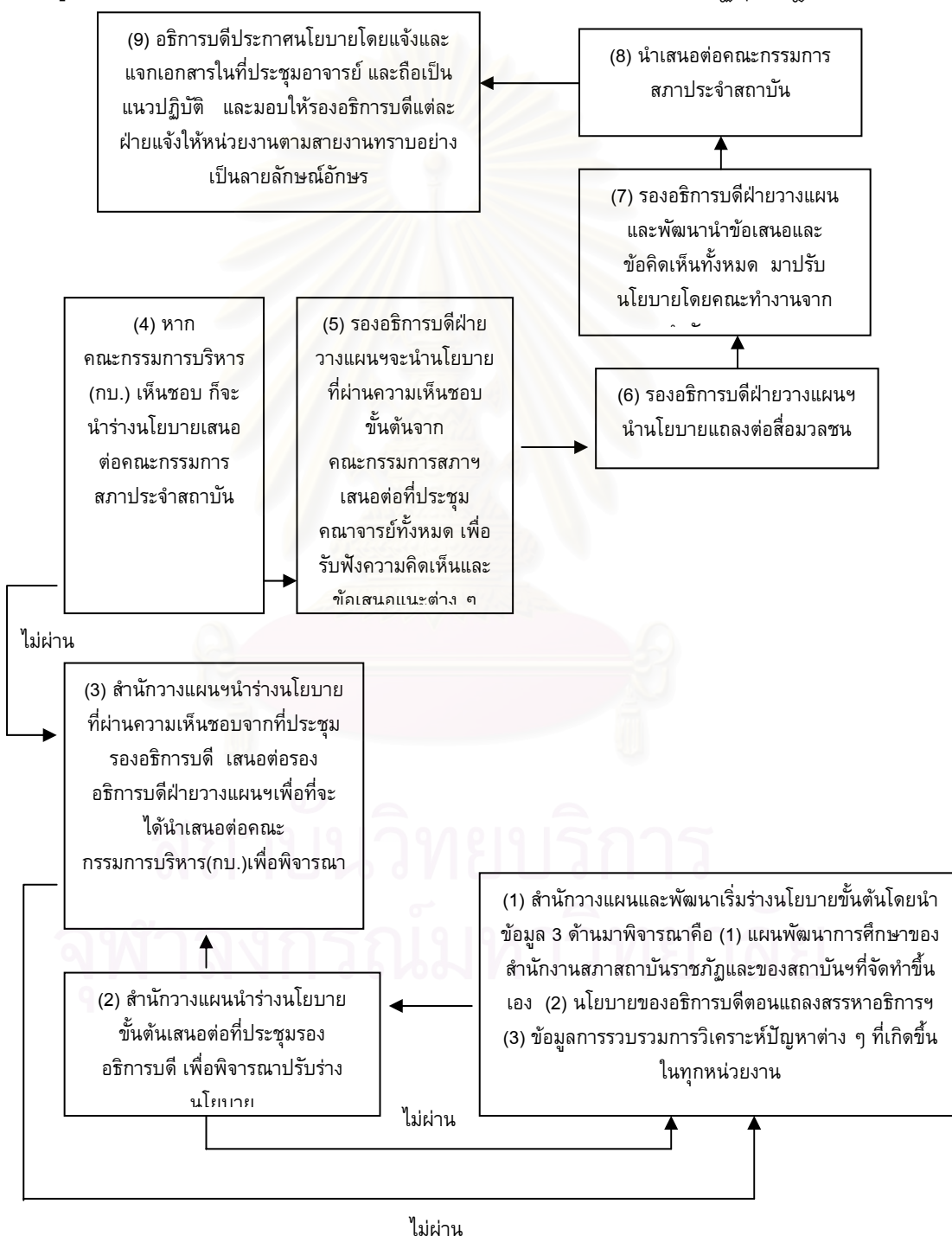
กระบวนการพัฒนานโยบายตามแนวของสถาบันแห่งนี้เป็นไปตามแผนภูมิที่ 17 ดังนี้

**ขั้นที่ 1** เจ้าหน้าที่สำนักวางแผนและพัฒนาเริ่มเตรียมร่างนโยบายขั้นต้นโดยนำข้อมูลและสารสนเทศจากแผนพัฒนาการศึกษาของสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏและของสถาบันที่จัดทำขึ้นเอง นโยบายของอธิการบดีช่วงที่แถลงนโยบายในการสรรหาอธิการบดี และข้อมูลที่รวบรวมจากการวิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากหน่วยงานต่าง ๆ ของสถาบัน มาเป็นข้อมูลพื้นฐานในการจัดทำร่างนโยบาย

**ขั้นที่ 2** ผู้อำนวยการสำนักวางแผนและพัฒนา นำร่างนโยบายขั้นต้นเสนอต่อที่ประชุมรองอธิการบดีเพื่อพิจารณาร่างนโยบาย หากมีข้อเสนอแนะใด ๆ สำนักวางแผนและพัฒนาจะนำกลับมาปรับร่างนโยบายใหม่ แต่หากที่ประชุมรองอธิการบดีให้ความเห็นชอบ ก็จะนำร่างนโยบายเสนอต่อคณะกรรมการบริหาร (กบ.)

**ขั้นที่ 3** ผู้อำนวยการสำนักวางแผนและพัฒนา นำร่างนโยบายเสนอต่อรองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนาเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการบริหาร(กบ) หากคณะกรรมการบริหาร ยังไม่เห็นชอบก็จะส่งกลับคืนไปที่สำนักวางแผนและพัฒนาเพื่อทำการปรับแก้ไขร่างนโยบาย ถ้าหากคณะกรรมการบริหาร (กบ.) ให้ความเห็นชอบแล้ว ก็จะนำเสนอต่อสภาประจำสถาบันต่อไป

แผนภูมิที่ 18 กระบวนการพัฒนานโยบายตามแนวทางของสถาบันราชภัฏสุราษฎร์ธานี



ที่มา : วิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลภาคสนามจากสถาบันราชภัฏสุราษฎร์ธานี 2544

**ขั้นที่ 4** หากคณะกรรมการบริหาร( กบ.) เห็นชอบก็จะนำร่างนโยบายเสนอสภาประจำสถาบัน หากสภาประจำสถาบันมีข้อท้วงติงหรือข้อเสนอแนะใด ๆ ก็ส่งกลับไปยังรองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนาเพื่อนำเข้าไปพิจารณาในคณะกรรมการบริหาร (กบ.) ใหม่อีกครั้งเพื่อปรับหรือแก้ไขร่างนโยบายใหม่

**ขั้นที่ 5** หากสภาประจำสถาบันพิจารณาในขั้นต้นเสร็จแล้ว อธิการบดีจะมอบหมายให้รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนา นำร่างนโยบายไปเสนอต่อที่ประชุมคณาจารย์ทั้งหมด เพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่าง ๆ

**ขั้นที่ 6** อธิการบดีมอบหมายให้รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนา นำนโยบายไปแถลงต่อสื่อมวลชน

**ขั้นที่ 7** รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนา นำข้อเสนอแนะและข้อคิดเห็นต่าง ๆ ทั้งหมดมาปรับร่างนโยบายโดยคณะทำงานจากสำนักวางแผนและพัฒนา

**ขั้นที่ 8** รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนาจะนำร่างนโยบายสุดท้ายเสนอสภาประจำสถาบัน เพื่อพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย

**ขั้นที่ 9** เมื่อสภาประจำสถาบันอนุมัตินโยบายแล้ว อธิการบดีจะประกาศนโยบายโดยแจ้งและแจกเอกสารที่ทำเป็นรูปเล่มให้ที่ประชุมอาจารย์ทราบและถือเป็นแนวปฏิบัติ และมอบหมายให้รองอธิการบดีแต่ละฝ่ายได้แจ้งนโยบายให้หน่วยงานทราบอย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษร

### สรุปการพัฒนานโยบายตามแนวทางของสถาบันราชภัฏสุราษฎร์ธานีที่ศึกษาภาคสนาม

การพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏสุราษฎร์ธานีมีทั้งนโยบายระยะ 5 ปีและนโยบายรายปี โดยยึดกรอบนโยบายของสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ (สรภ.) การกิจตามพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ.2538 แผนพัฒนาการศึกษาที่สถาบันจัดทำขึ้น นโยบายตอสรรรหาอธิการบดี ข้อมูลการวิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ จากหน่วยงานในสถาบัน ทั้งนี้จะมีกระบวนการจัดทำนโยบาย 9 ขั้นตอนได้แก่ (1) ผู้อำนวยการและเจ้าหน้าที่สำนักวางแผนและพัฒนาเป็นผู้ริเริ่มร่างนโยบายขั้นต้น (2) นำร่างนโยบายสู่ที่ประชุมของรองอธิการบดีเพื่อพิจารณา (3) รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนา นำร่างนโยบายเสนอต่อคณะกรรมการบริหาร (กบ.) (4) เสนอต่อสภาประจำสถาบัน (สปส.) (5) รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนา นำร่างนโยบายที่ผ่านความเห็นชอบขั้นต้นจากสภาประจำสถาบัน ไปเสนอต่อที่ประชุมคณาจารย์ (6) รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนา นำร่างนโยบายแถลงต่อสื่อมวลชน (7) รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนา และคณะทำงานจากสำนักวางแผนและพัฒนาจะนำข้อเสนอต่าง ๆ ทั้งหมดมาปรับร่างนโยบาย (8) นำร่างนโยบายเสนอต่อสภาประจำสถาบัน (สปส.) เพื่ออนุมัตินโยบาย

(9) เมื่อสภาประจำสถาบันอนุมัติแล้ว อธิการบดีนำนโยบายไปประกาศใช้ต่อไป ทั้งนี้ในกระบวนการพัฒนานโยบาย ผู้ที่มีบทบาทสำคัญได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักวางแผนและพัฒนา รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนา ส่วนผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจให้เป็นนโยบายคือสภาประจำสถาบัน (สปส.)

### **ข้อดีข้อเสียและปัญหาของการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏสุราษฎร์ธานี**

การพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏแห่งนี้มีข้อดีดังนี้ มีการนำนโยบายแถลงต่อสื่อมวลชนเท่ากับว่าทำสัญญาประชาคมต่อประชาชนและท้องถิ่นว่าจะดำเนินงานตามที่ได้กำหนดไว้ในนโยบายอย่างแน่นอนและให้สามารถตรวจสอบได้ถ้าไม่ทำตามที่แถลงไว้ และการพิจารณาอนุมัตินโยบายก็ให้ สภาประจำสถาบันเป็นผู้ตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบายตามระบบและบทบาทหน้าที่ของสภาประจำสถาบัน ในส่วนที่เป็นข้อเสียในการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏแห่งนี้มีหลายประการ ได้แก่ (1) นโยบายจะมาจากผู้บริหารระดับสูงเป็นส่วนใหญ่ไม่ค่อยได้มาจากปัญหาของระดับล่าง (2) ขาดข้อมูลที่เป็นงานวิจัยค่อนข้างมาก (3) ไม่มีคณะกรรมการในการกลั่นกรองประเด็นปัญหา ทำให้อาจเกิดความไม่ชัดเจนในการกำหนดปัญหาเชิงนโยบาย (4) การมีส่วนร่วมในการจัดทำนโยบายยังมีน้อยไป (5) ไม่มีคณะกรรมการในการยกร่างนโยบายโดยเฉพาะ ที่ได้รับการพัฒนาหรือเพิ่มความรู้ความเข้าใจในเรื่องการพัฒนานโยบายหรือการวิเคราะห์นโยบายมาเป็นอย่างดี

สำหรับปัญหาในการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏแห่งนี้ ที่สำคัญได้แก่ (1) ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อนโยบายน่าจะได้มีส่วนร่วมในการพัฒนานโยบายให้มากกว่านี้ (2) การประกาศนโยบายยังไม่ชัดเจนว่าจะดำเนินการอย่างไรให้ถูกต้องที่จะทำให้นโยบายมีผลบังคับใช้ แต่ที่ดำเนินการอยู่ขณะนี้คืออธิการบดีประกาศนโยบายต่อที่ประชุมอาจารย์ (3) สภาประจำสถาบันยังไม่มีระบบข้อมูลและสารสนเทศที่ดีที่จะตรวจสอบข้อมูลที่ฝ่ายพัฒนานโยบายเสนอมาให้พิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย (4) ความไม่แน่ใจในความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ ที่มาพัฒนานโยบายว่ามีรู้ความเข้าใจชัดเจนและตรงกันหรือไม่

### **สรุปผลรายงานการศึกษาภาคสนาม**

การศึกษาภาคสนามจากสถาบันราชภัฏที่เป็นกรณีศึกษา 6 แห่ง สรุปผลได้ 5 ประเด็นคือ

#### **1. โครงสร้างและการบริหารของสถาบันราชภัฏ**

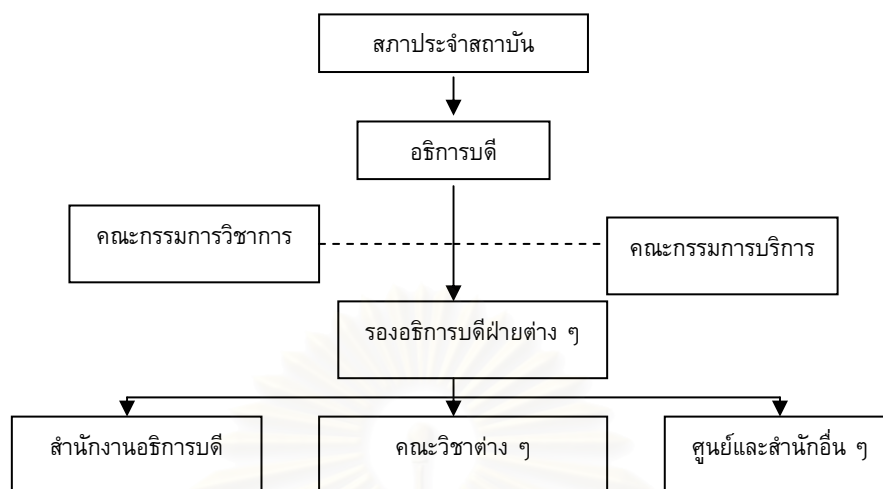
สถาบันราชภัฏเป็นส่วนหนึ่งของสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ ซึ่งมีจำนวน 36 แห่ง (ยังไม่นับรวมสถาบันราชภัฏที่เปิดขึ้นใหม่อีก 5 แห่ง) ในแต่ละแห่งจะดำเนินงานภายใต้

พระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ.2528 ตามมาตรา 7 ให้สถาบันราชภัฏเป็นสถาบันอุดมศึกษา เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์ให้การศึกษาวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการวิจัยให้บริการทางวิชาการแก่สังคม ปรับปรุง ถ่ายทอดและพัฒนาเทคโนโลยี ทะนุบำรุง ศิลปวัฒนธรรม ผลิตครูและส่งเสริมวิทยฐานะครู ให้สถาบันเป็นส่วนราชการในสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ ( สรภ.) สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และในมาตรา 10 สถาบันราชภัฏแต่ละแห่ง อาจมีการแบ่งส่วนราชการดังนี้ (1) สำนักงานอธิการบดี (2) บัณฑิตวิทยาลัย (3) คณะ (4) สำนักวิจัย และ (5) หน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ

สำหรับการดำเนินงานของสถาบันราชภัฏแต่ละแห่งจะประกอบไปด้วย 2 ส่วน ส่วนแรกจะเป็นสภาประจำสถาบัน ซึ่งประกอบด้วย (1) นายกสภาประจำสถาบัน (2) อุปนายกสภาประจำสถาบัน ได้แก่ อธิการบดี โดยตำแหน่ง (3) กรรมการสภาประจำสถาบันสามคน ซึ่งเลือกจากผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสำนักวิจัย และหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ (4) กรรมการสภาประจำสถาบันสี่คน ซึ่งเลือกจากคณาจารย์ประจำในสถาบัน (5) กรรมการสภาประจำสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิแปดคน ซึ่งแต่งตั้งจากบุคคลภายนอกโดยคำแนะนำของนายกสภา อุปนายกสภาและกรรมการสภา ให้ผู้อำนวยการสำนักงานอธิการบดีเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยมีวาระดำรงตำแหน่งสองปี ทั้งนี้สภาประจำสถาบันมีอำนาจหน้าที่ในการวางระเบียบและออกข้อบังคับ และกำกับดูแลนโยบายและแผนพัฒนาสถาบัน โดยให้เป็นไปตามมาตรา 30

ส่วนที่สองเป็นการบริหารภายในตามโครงสร้างการบริหาร มีอธิการบดีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดและรับผิดชอบงานทั้งปวงของสถาบัน และจะให้มีรองอธิการบดีหรือผู้ช่วยอธิการบดี หรือมีทั้งรองอธิการบดีและผู้ช่วยอธิการบดี คนหนึ่งหรือหลายคนเพื่อช่วยปฏิบัติงานตามที่อธิการบดีมอบหมายให้ก็ได้ อธิการบดีมีวาระอยู่ในตำแหน่งสี่ปี และจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าแต่งตั้งใหม่อีกก็ได้ แต่จะดำรงตำแหน่งเกินสองวาระติดต่อกันมิได้ ในการปฏิบัติงานจริงจะมีคณะกรรมการบริหารและคณะกรรมการวิชาการเป็นที่ปรึกษา โดยรวมแล้ว องค์การบริหารของสถาบันราชภัฏ จะมีลักษณะดังแผนภูมิที่ 19 ดังนี้

## แผนภูมิที่ 19 โครงสร้างการบริหารงานของสถาบันราชภัฏโดยรวม



ที่มา : พระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ.2538

### 2. การพัฒนาโยบายของสถาบันราชภัฏที่เป็นหน่วยศึกษา 6 แห่ง

จากการศึกษาภาคสนามและทำการวิเคราะห์การพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ 6 แห่ง แล้วนำมาสังเคราะห์ ทำให้ได้แนวการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ เป็นไปตามแผนภูมิที่ 19 และมีขั้นตอนในกระบวนการพัฒนานโยบายดังนี้

**ขั้นตอนที่ 1** อธิการบดี รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนาและผู้อำนวยการสำนักงานวางแผนและพัฒนา จะเป็นผู้ริเริ่มให้มีการจัดทำนโยบาย โดยมีรองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนาเป็นผู้นำเรื่องเข้าวาระประชุมเพื่อกำหนดนโยบาย

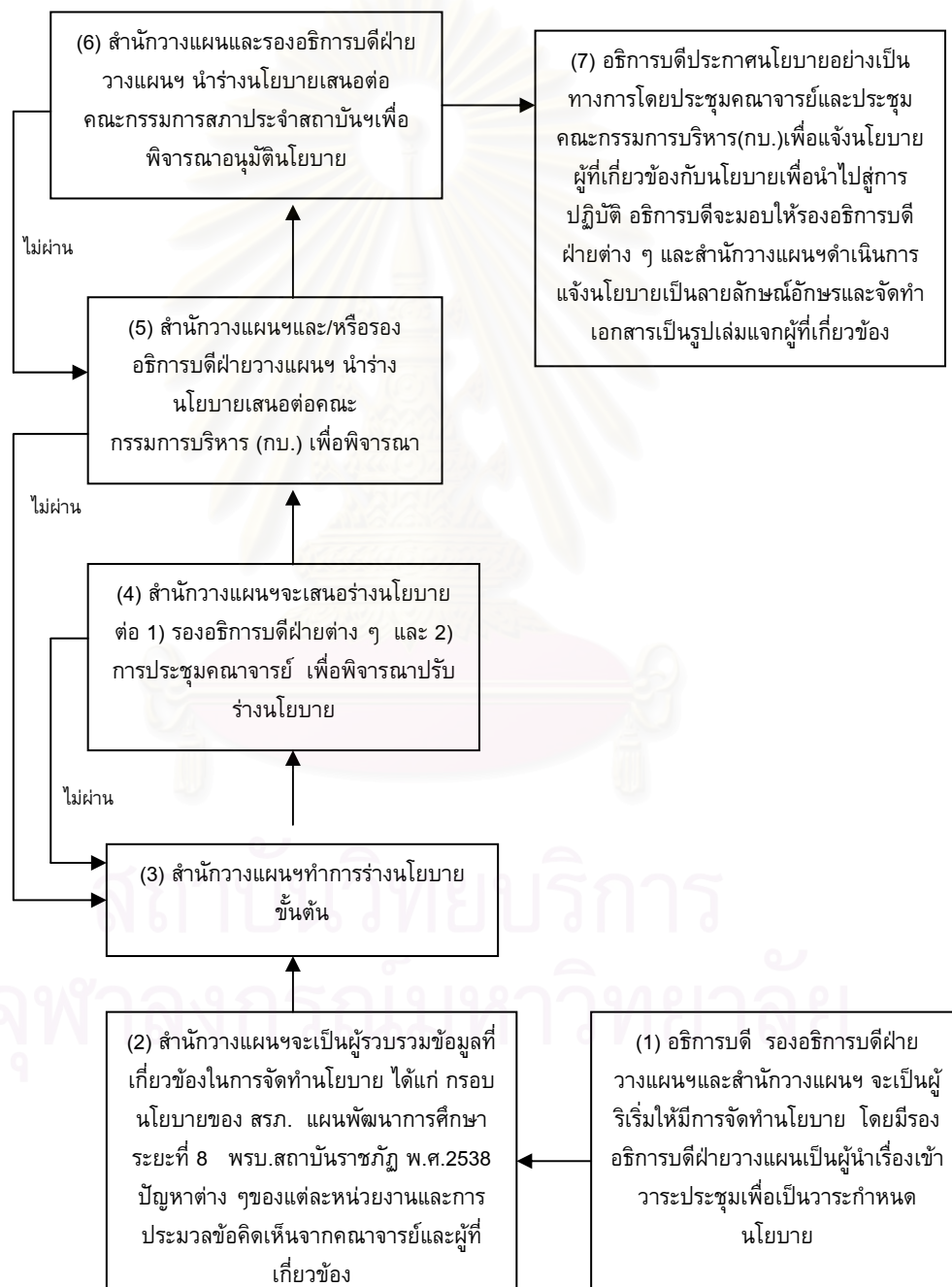
**ขั้นตอนที่ 2** โดยปกติสำนักงานวางแผนและพัฒนาโดยรองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนาและผู้อำนวยการวางแผนและพัฒนาจะเป็นผู้ริเริ่มให้เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานสำนักงานวางแผนและพัฒนาทำการรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศที่เกี่ยวข้องทั้งจากภายในสถาบันและจากท้องถิ่นจากสำนักงานสถาบันราชภัฏ จากข้อมูลของสำนักงานวางแผนและพัฒนาเอง จากข้อคิดเห็นและปัญหาต่าง ๆ ของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาวิเคราะห์และสังเคราะห์ให้ได้ประเด็นปัญหา นโยบาย และให้ได้ข้อมูลพื้นฐานที่จะเตรียมการไปสู่การยกร่างนโยบายต่อไป

**ขั้นตอนที่ 3** การจัดทำร่างนโยบายในขั้นต้น ผู้อำนวยการสำนักงานวางแผนและพัฒนาและเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานนี้จะเป็นคณะกรรมการการยกร่างนโยบายขั้นต้น ด้วยการใช้อ้างอิงข้อมูลและสารสนเทศที่สำนักงานวางแผนและพัฒนาได้เตรียมไว้ในขั้นตอนที่ 2 แล้ว รวมทั้งที่คณะกรรมการการยกร่างนโยบายพิจารณารวบรวมค้นหาข้อมูลและสารสนเทศเพิ่มเติมตามแต่กรณี เพื่อจะได้ข้อมูลและสารสนเทศที่สมบูรณ์มากที่สุดที่พอเพียงที่จะทำการยกร่างนโยบายขั้นต้นขึ้นมา



**ขั้นตอนที่ 4** ผู้อำนวยการสำนักวางแผนและพัฒนาจะนำร่างนโยบายเสนอต่อที่ประชุมรองอธิการบดีและที่ประชุมคณาจารย์เพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่าง ๆ โดยอาจจัดทำในรูปการประชุมรวม การประชุมกลุ่มย่อย สัมมนา หรืออย่างอื่นที่เหมาะสมและสะดวก จากนั้นสำนักวางแผนและพัฒนาก็จะนำเอาข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่าง ๆ มาใช้เพื่อการร่างนโยบาย

แผนภูมิที่ 20 กระบวนการการพัฒนานโยบายตามแนวทางของสถาบันราชภัฏในขั้นต้น



ที่มา :สังเคราะห์การศึกษาคณาจารย์ในการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ 6 แห่ง 2544.

**ขั้นตอนที่ 5** รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนานำร่างนโยบายที่ปรับแล้ว เสนอต่อคณะกรรมการบริหาร (กบ.) เพื่อพิจารณาถึงความเป็นไปได้ความเหมาะสมและสอดคล้องกับเป้าหมายที่กำหนดเพื่อจะนำไปสู่การปฏิบัติ หรือเพื่อพิจารณาปรับปรุงจุดที่สมควร จะมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม หากคณะกรรมการบริหาร (กบ.) มีข้อท้วงติงหรือข้อเสนอนะ ไต ๆ ก็ส่งร่างนโยบายกลับไปให้คณะกรรมการกร่างนโยบายขึ้นต้นจากสำนักวางแผนและ พัฒนาไปพิจารณาปรับปรุงแก้ไขใหม่ แต่ถ้าหากคณะกรรมการบริหาร (กบ.) เห็นชอบด้วย ก็จะ นำเสนอต่อผู้ตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบายต่อไป

**ขั้นตอนที่ 6** เสนอร่างนโยบายต่อสภาประจำสถาบันเพื่อให้พิจารณา ตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย ถ้าสภาประจำสถาบันยังไม่เห็นชอบด้วยก็จะส่งร่างนโยบายให้ คณะกรรมการบริหาร (กบ.) พิจารณาใหม่ แต่ถ้าหากเห็นชอบด้วยก็จะอนุมัติให้เป็นนโยบาย

**ขั้นตอนที่ 7** เมื่อสภาประจำสถาบันอนุมัติให้เป็นนโยบายแล้ว อธิการบดี จะดำเนินการจัดทำประกาศนโยบาย และแจ้งแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบเพื่อนำนโยบายไปสู่การ ปฏิบัติต่อไป

สรุปได้ว่ากระบวนการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏจากหน่วยศึกษา 6 สถาบัน จะ เริ่มจากสำนักวางแผนและพัฒนาจัดเตรียมข้อมูลและสารสนเทศเพื่อใช้สำหรับการกร่างนโยบาย เมื่อยกร่างนโยบายขึ้นต้นแล้วก็จะนำเสนอต่อที่ประชุมรองอธิการบดีและ/หรือที่ประชุมคณาจารย์ เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นที่จะนำมาใช้ในการปรับร่างนโยบาย จากนั้นเสนอร่างนโยบายต่อคณะ กรรมการบริหาร (กบ.) เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ แล้วนำเสนอสภาประจำสถาบันเพื่อให้ พิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย จากนั้นอธิการบดีจะดำเนินการจัดทำประกาศนโยบาย และแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบเพื่อนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติต่อไป

### 3. ลักษณะที่เหมือนกันของการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ

จากการศึกษาภาคสนาม พบว่าลักษณะที่เหมือนกันของการพัฒนานโยบายของ สถาบันราชภัฏมีดังนี้ (1) การจัดเตรียมข้อมูลและสารสนเทศที่เกี่ยวข้อง ส่วนใหญ่จะเริ่มให้ สำนักงานวางแผนและพัฒนาเป็นหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่นี้ รวมทั้งการริเริ่ม รับเรื่อง รวบรวม และวิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ ที่มีอยู่เพื่อชี้ประเด็นปัญหา นโยบาย (2) รองอธิการบดีฝ่ายวางแผน และพัฒนาจะเป็นผู้ประสานงานในการให้มีการริเริ่มในการจัดทำนโยบาย การนำร่างนโยบาย เสนอต่อคณาจารย์หรือผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อรับฟังข้อคิดเห็น การนำร่างนโยบายเสนอต่อคณะ กรรมการบริหาร (กบ.) และชี้แจงร่างนโยบายต่อสภาประจำสถาบัน (3) ให้คณะกรรมการบริหาร (กบ.) ทำหน้าที่คล้ายกับคณะกรรมการกลั่นกรองร่างนโยบายก่อนเข้าสู่สภาประจำสถาบัน (4)

การพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบายดำเนินการโดย สภาประจำสถาบัน (5) การประกาศใช้นโยบายอย่างเป็นทางการดำเนินการโดยอธิการบดี

#### 4. ลักษณะที่ต่างกันของการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ

ในการศึกษาภาคสนาม พบว่าลักษณะที่ต่างกันของการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏมีดังนี้ (1) การจัดทำร่างนโยบายมีการดำเนินการของหน่วยงานที่ต่างกัน เช่น สถาบันราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยาจัดทำร่างนโยบายขึ้นต้นโดยโปรแกรมวิชา สถาบันราชภัฏหมู่บ้านจอมบึงจัดทำร่างนโยบายโดยคณะกรรมการจัดทำร่างนโยบายโดยมีรองอธิการบดีฝ่ายต่าง ๆ เป็นประธาน สถาบันราชภัฏเพชรบุรีวิทยาลัยการณ ในพระบรมราชูปถัมภ์ ทำการยกร่างนโยบายขึ้นต้นโดยการตั้งอนุกรรมการจัดทำร่างนโยบายขึ้นต้น 7 ด้าน ตามภารกิจในพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ.2538 และสถาบันราชภัฏสกลนครจัดทำร่างนโยบายโดยการจัดประชุมอาจารย์และแบ่งกลุ่มย่อยตามคณะวิชา แล้วจึงทำการยกร่างนโยบายขึ้นต้นขึ้นมา (2) การปรับร่างนโยบายที่ต่างกันมากที่สุดคือของสถาบันราชภัฏสกลนคร จัดทำการปรับร่างนโยบายโดยคณะกรรมการวิชาการ (กวช.) (3) เมื่อสภาประจำสถาบันอนุมัตินโยบายแล้ว จะประกาศนโยบายโดยอธิการบดีก่อน แต่ที่สถาบันราชภัฏสุราษฎร์ธานีจะนำนโยบายที่สภาประจำสถาบันอนุมัติแล้ว ไปแถลงต่อสื่อมวลชนเพื่อเป็นสัญญาประชาคม (4) ปกติการพิจารณาของสภาประจำสถาบันพิจารณาเพื่ออนุมัตินโยบาย แต่ที่สถาบันราชภัฏสุราษฎร์ธานีจะให้สภาประจำสถาบันพิจารณาร่างนโยบายขึ้นต้นก่อนแล้วรองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนานำร่างนโยบายดังกล่าวไปเสนอต่อที่ประชุมคณาจารย์เพื่อฟังความคิดเห็น และนำร่างนโยบายไปแถลงต่อสื่อมวลชน จากนั้นนำร่างนโยบายมาปรับร่างนโยบายใหม่ แล้วจึงนำเสนอสภาประจำสถาบันเพื่ออนุมัตินโยบาย

#### 5. ปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ

จากการศึกษาภาคสนามพบว่าในการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ 6 แห่ง มีข้อดีข้อเสียหลาย ๆ อย่าง รวมทั้งมีปัญหาดังต่อไปนี้ 3 ประเด็นหลัก ๆ กล่าวคือ ประเด็นแรกเป็นเรื่องของระบบข้อมูลและสารสนเทศที่ยังไม่ดีพอ ที่จะทำให้การได้มาซึ่งข้อมูลและสารสนเทศในการพัฒนานโยบายมีความถูกต้อง รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ และการจัดทำระบบข้อมูลและสารสนเทศยังมีความไม่ต่อเนื่อง นั่นคือเมื่อจะพัฒนานโยบายจึงมาจัดทำระบบข้อมูลและสารสนเทศ ยังไม่คิดที่จะทำระบบข้อมูลและสารสนเทศอย่างต่อเนื่องและมีการปรับข้อมูลและสารสนเทศให้ทันสมัยอยู่เสมอ รวมทั้งยังไม่มี การต่อเครือข่ายข้อมูลและสารสนเทศไปสู่หน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนานโยบายเพื่อจะได้ใช้ข้อมูลและสารสนเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ประเด็นที่สอง ความไม่เพียงพอของบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ที่มี

ความรู้ความเข้าใจในการพัฒนานโยบาย โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายยังไม่มีโดยรวมทั้งเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถในการกลั่นกรองประเด็นปัญหา ประเด็นที่สามเป็นเรื่องของการมีส่วนร่วมในการทำงานนโยบายยังมีอยู่น้อย

สรุปได้ว่าการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏจะมีความแตกต่างกัน และยังไม่มียุทธศาสตร์การพัฒนานโยบายที่แน่นอน ชัดเจนและจัดทำอย่างเป็นระบบที่ต่อเนื่อง ทั้งนี้การพัฒนานโยบายจะเริ่มโดยรองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนาที่ให้สำนักวางแผนและพัฒนา รวบรวมข้อมูลและสารสนเทศที่เกี่ยวข้องเพื่อการพัฒนา นโยบาย ทั้งนี้เจ้าหน้าที่และผู้อำนวยการสำนักวางแผนและพัฒนาจะเป็นผู้ร่างนโยบาย แล้วนำร่างนโยบายเสนอต่อที่ประชุมรองอธิการบดี และนำเสนอต่อที่ประชุมคณาจารย์เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่าง ๆ เพื่อนำข้อมูลเหล่านั้นมาปรับร่างนโยบาย จากนั้นนำร่างนโยบายเสนอต่อคณะกรรมการบริหาร (กบ.) หากคณะกรรมการบริหาร (กบ.) เห็นชอบด้วยก็จะนำร่างนโยบายเสนอต่อสภาประจำสถาบันเพื่อพิจารณาอนุมัตินโยบาย เมื่อสภาประจำสถาบันอนุมัตินโยบายแล้ว อธิการบดีจะทำประกาศนโยบายเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติต่อไป แต่สิ่งที่เป็นข้อเสียในการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏโดยรวมก็คือ การขาดการกลั่นกรองประเด็นปัญหา นโยบาย การยกร่างนโยบายมีเพียงเจ้าหน้าที่จากสำนักวางแผนและพัฒนาและผู้อำนวยการสำนักวางแผนและพัฒนาเท่านั้นจึงยังไม่ครอบคลุมหน่วยงานอื่น ๆ ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนานโยบาย ขาดระบบข้อมูลและสารสนเทศหรือการจัดทำระบบข้อมูลและสารสนเทศที่ดีโดยเฉพาะขาดข้อมูลจากการวิจัยและข้อมูลจากท้องถิ่น ในการยกร่างนโยบายยังขาดการตรวจสอบทางเลือกว่าเหมาะสมหรือไม่ และการประกาศนโยบายอย่างเป็นทางการยังไม่เป็นไปตามระบบ ที่ถูกต้องควรจัดทำประกาศโดยสภาประจำสถาบัน แล้วสภาประจำสถาบันก็มอบหมายให้อธิการบดีดำเนินการแจ้งหน่วยงานหรือนำไปสู่การปฏิบัติต่อไป อีกทั้งยังขาดแคลนเจ้าหน้าที่ที่มีความชำนาญและความรู้ความสามารถเกี่ยวกับการพัฒนานโยบายด้วย

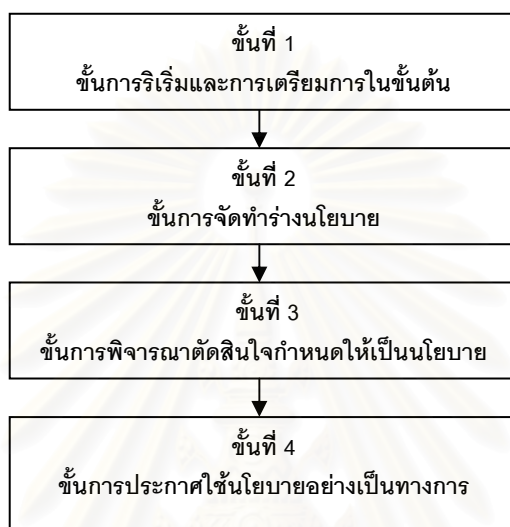
### การสร้างรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏในขั้นต้น

จากแนวทางการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏที่สังเคราะห์มาเป็นลำดับขั้นนั้น เพื่อให้การพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏมีกระบวนการและรูปแบบที่ถูกต้อง ชัดเจน เป็นไปตามหลักวิชาการและสอดคล้องกับแนวทางในการที่จะนำไปปฏิบัติได้จริง ผู้วิจัยจึงได้สร้างรูปแบบการพัฒนานโยบายสำหรับสถาบันราชภัฏในขั้นต้นดังนี้

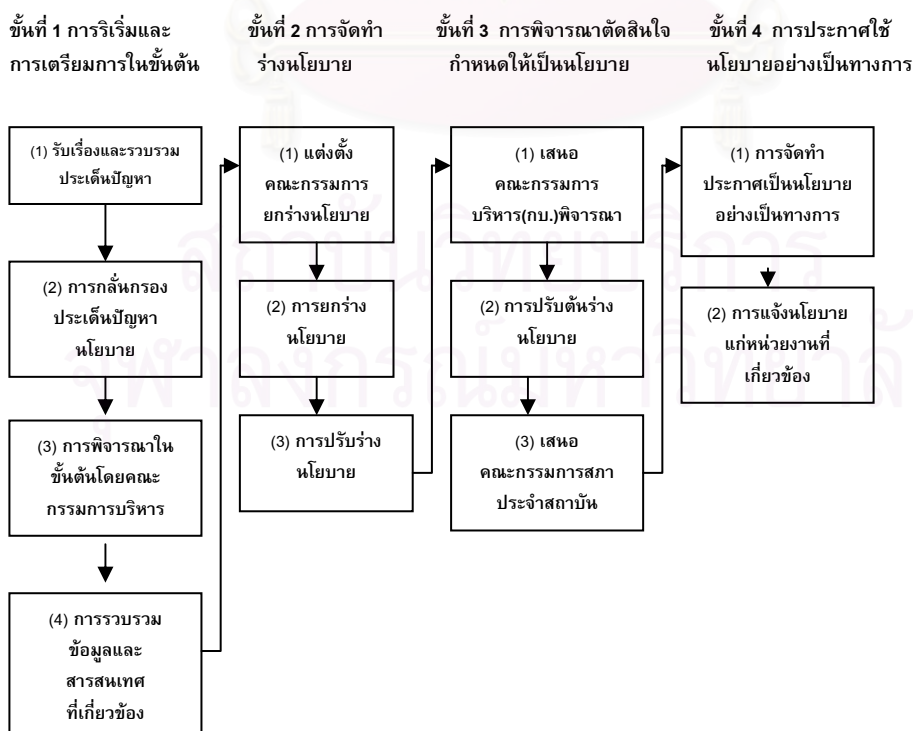
## ภาพรวมของรูปแบบและขั้นตอน ในการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ

รูปแบบและขั้นตอนสำคัญสำหรับการพัฒนานโยบาย ประกอบด้วย การดำเนินงานใน  
ขั้นตอนสำคัญ ๆ 4 ขั้นตอน ดังในแผนภูมิที่ 21 นี้

แผนภูมิที่ 21 ภาพรวมของรูปแบบและขั้นตอนในการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ



สำหรับขั้นตอนย่อย ๆ ของขั้นตอนหลัก 4 ขั้นตอนเป็นไปตามแผนภูมิที่ 22 ดังนี้  
แผนภูมิที่ 22 ขั้นตอนย่อยของรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ



ขั้นตอนในการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏขั้นต้นมีรายละเอียดดังนี้

### ขั้นตอนที่ 1 การริเริ่มและการเตรียมการในขั้นต้น

สำหรับการริเริ่มและการเตรียมการในขั้นต้นจะมีขั้นตอนย่อย 4 ขั้นตอนดังนี้

1. **ขั้นรับเรื่องและการรวบรวมประเด็นปัญหา** หน่วยงานที่รับผิดชอบได้แก่สำนักวางแผนและพัฒนาจะเป็นหน่วยงานกลางที่จะรับเรื่อง รวบรวมเรื่องที่เป็นปัญหาจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งจากทีมบริหาร จากสภาประจำสถาบัน หรือจากหน่วยงานภายนอกสถาบันหรือจากองค์กรท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้จะมีรองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนา และผู้อำนวยการสำนักวางแผนและพัฒนาเป็นผู้ประสานงานและสั่งการให้ดำเนินการ
2. **ขั้นการกลั่นกรองประเด็นปัญหานโยบาย** ในขั้นต้นเจ้าหน้าที่ของสำนักวางแผนและพัฒนาจะเป็นผู้กลั่นกรองว่าเรื่องใดเป็นปัญหานโยบายและรวบรวมปัญหาทั้งหมดเสนอต่อรองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนาและผู้อำนวยการสำนักวางแผนและพัฒนาเพื่อให้พิจารณากลั่นกรองปัญหาที่เป็นประเด็นปัญหาเชิงนโยบาย จากนั้นจะมอบหมายให้ผู้อำนวยการสำนักวางแผนและพัฒนาจัดทำเป็นระเบียบวาระเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการบริหาร (กบ.) พิจารณาในขั้นต้น
3. **ขั้นการพิจารณาในขั้นต้นของคณะกรรมการบริหาร (กบ.)** ผู้รับผิดชอบในการพิจารณาประเด็นปัญหานโยบายต่อจากขั้นที่ 2 ได้แก่ คณะกรรมการบริหาร(กบ.) ในการพิจารณากลั่นกรองประเด็นปัญหาโดยยึดกรอบภารกิจตามพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ.2538 เป็นหลัก หากเรื่องใดไม่ชัดเจนหรือเป็นไปได้ก็จะตกไป ส่วนประเด็นปัญหาใดที่ชัดเจนและเป็นประเด็นปัญหานโยบายก็จะนำไปพิจารณาเพื่อดำเนินการในขั้นต่อไป
4. **ขั้นการรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศที่เกี่ยวข้อง** เมื่อได้ประเด็นปัญหานโยบายแล้ว รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนาจะมอบหมายให้สำนักวางแผนและพัฒนาเป็นหน่วยงานกลางที่จะทำหน้าที่ในการรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศของประเด็นปัญหานโยบาย ทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหานโยบายนั้น เพื่อจะได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศ แล้วสำนักวางแผนและพัฒนาจะนำข้อมูลและสารสนเทศต่าง ๆ เหล่านี้มาวิเคราะห์และสังเคราะห์ให้เป็นระบบเพื่อจัดเตรียมการร่างนโยบายต่อไป

### ขั้นตอนที่ 2 การจัดทำร่างนโยบาย

ในการจัดทำร่างนโยบายจะประกอบด้วยขั้นตอนย่อย ๆ ดังนี้

1. **ขั้นแต่งตั้งคณะกรรมการร่างนโยบาย** รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนาเสนออธิการบดี เพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการร่างนโยบาย โดยให้รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนาเป็นประธาน และมีผู้อำนวยการสำนักวางแผนและพัฒนาเป็นกรรมการและ

เลขานุการนอกจากนั้นก็จะมีกรรมการอื่น ๆ ตามความเหมาะสม เช่น ตัวแทนจากศูนย์/สำนัก ตัวแทนคณาจารย์ ตัวแทนผู้ทรงคุณวุฒิ ตัวแทนองค์การท้องถิ่น เป็นต้น ให้ทำหน้าที่ในการ ยกร่างนโยบายและปรับ/แก้ไขร่างนโยบาย

2. **ขั้นยกร่างนโยบาย** คณะกรรมการยกร่างนโยบายจะทำการร่างนโยบาย ขึ้นต้น จากข้อมูลที่สำนักวางแผนและพัฒนาได้เตรียมไว้ รวมทั้งการหาข้อมูลและสารสนเทศอื่น ๆ เพิ่มเติม อีกทั้งยังทำหน้าที่ในการรวบรวมความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่าง ๆ จากทั้งที่ประชุม คณาจารย์ ที่ประชุมคณะกรรมการบริหาร (กบ.) ที่ประชุมสภาประจำสถาบัน หรือการประชุมกลุ่มย่อยอื่น ๆ ทั้งภายในสถาบันและภายนอกสถาบัน เพื่อนำข้อมูลและสารสนเทศเหล่านั้นมา พิจารณาปรับร่างนโยบาย

3. **ขั้นการปรับร่างนโยบาย** การปรับร่างนโยบายอาจดำเนินการหลายครั้ง ทั้งจากที่ประชุมคณาจารย์จากที่ประชุมของคณะกรรมการบริหาร (กบ.) หรืออื่น ๆ การปรับร่าง นโยบายทุกครั้ง จะต้องมีการหาข้อมูลและสารสนเทศเพิ่มเติม ดังนั้นคณะกรรมการยกร่างนโยบาย จะต้องทำงานประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลและสารสนเทศที่จะนำมาใช้ ปรับร่างนโยบาย

### ขั้นตอนที่ 3 การพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย

ขั้นตอนนี้ประกอบด้วยขั้นตอนอื่น ๆ อีกดังนี้

1. **ขั้นเสนอคณะกรรมการบริหาร (กบ.) พิจารณา** รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนาจะนำร่างนโยบายขึ้นต้น เสนอต่อคณะกรรมการบริหาร (กบ.) หากคณะกรรมการบริหาร(กบ.)มีข้อท้วงติงหรือข้อเสนอแนะใด ๆ ก็จะส่งกลับไปให้คณะกรรมการยกร่างนโยบาย พิจารณาปรับแก้ไขใหม่ แต่ถ้าคณะกรรมการบริหาร (กบ.) เห็นชอบด้วยก็จะส่งร่างนโยบายให้ เลขานุการสภาประจำสถาบันดำเนินการต่อไป

2. **ขั้นการปรับร่างนโยบาย** ในกรณีที่คณะกรรมการบริหาร (กบ.) ยังไม่ เห็นชอบด้วย และมีข้อแนะนำบางอย่าง ก็จะส่งกลับไปให้คณะกรรมการยกร่างนโยบายพิจารณา แก้ไขใหม่แล้วส่งคืนให้กับคณะกรรมการบริหาร (กบ.) หรือเมื่อแก้ไขแล้วให้ส่งเรื่องไปยังเลขานุการ สภาประจำสถาบันก็ได้หรือแล้วแต่คณะกรรมการบริหาร (กบ.) จะเห็นสมควร

3. **ขั้นเสนอคณะกรรมการสภาประจำสถาบัน (สปส.)** เมื่อเลขานุการสภา ประจำสถาบัน นำร่างนโยบายไปบรรจุเป็นระเบียบวาระการประชุมสภาประจำสถาบันแล้ว รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนาจะเป็นผู้นำเสนอและชี้แจงรายละเอียดของร่างนโยบายต่อ สภาประจำสถาบัน หากสภาประจำสถาบันพิจารณาแล้วยังเห็นว่าควรแก้ไข ก็จะส่งคืนให้ คณะกรรมการบริหาร (กบ.) ไปพิจารณาแก้ไขใหม่ เมื่อแก้ไขเสร็จแล้วให้นำร่างนโยบายเข้าบรรจุ

เป็นวาระการประชุมสภาประจำสถาบันหรือแล้วแต่คำแนะนำของสภาประจำสถาบัน แต่ถ้าสภาประจำสถาบันอนุมัตินโยบายแล้วก็จะมอบให้อธิการบดีดำเนินการประกาศเป็นนโยบายอย่างเป็นทางการต่อไป

#### ขั้นที่ 4 การประกาศนโยบายอย่างเป็นทางการ

ขั้นตอนนี้มี 2 ขั้นตอนย่อยคือ

1. **ขั้นจัดทำเป็นประกาศนโยบายอย่างเป็นทางการ** เมื่อสภาประจำสถาบันได้พิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบายแล้ว สถาบันควรจะดำเนินการให้สภาประจำสถาบันออกประกาศเป็นนโยบายอย่างเป็นทางการ แล้วมอบให้อธิการบดีไปดำเนินการตามนโยบายนั้นต่อไป

2. **ขั้นการแจ้งนโยบายแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง** การแจ้งนโยบายจะดำเนินการใน 2 แบบกล่าวคือแบบแรกอธิการบดีจะแจ้งนโยบายในที่ประชุมคณะกรรมการบริหาร (กบ.) และแจ้งนโยบายรายปีต่อที่ประชุมคณาจารย์ พร้อมด้วยเอกสารนโยบายที่ชัดเจนหรือเป็นรูปเล่มแจกผู้เข้าประชุมให้ทราบ แบบที่สอง อธิการบดีมอบหมายให้รองอธิการบดีฝ่ายต่าง ๆ และผู้อำนวยการสำนักวางแผนและพัฒนา แจ้งต่อหน่วยงานทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นทางการพร้อมเอกสารนโยบายเพื่อทุกหน่วยงานจะได้ทราบและนำนโยบายไปปฏิบัติต่อไป

#### ผลการตรวจสอบความเหมาะสม ความเป็นไปได้และข้อเสนอแนะในการปรับปรุงรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ

เมื่อผู้วิจัยได้สร้างรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏขึ้นมาแล้ว ได้นำเสนออาจารย์ที่ปรึกษาเพื่อพิจารณา จากนั้นผู้วิจัยได้สร้างเครื่องมือการวิจัยที่เป็นแบบสอบถามเพื่อตรวจสอบความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏดังกล่าว จากผู้ทรงคุณวุฒิของสถาบันราชภัฏที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการพัฒนานโยบาย จำนวน 18 สถาบัน และในแต่ละสถาบันราชภัฏนั้นได้เลือกผู้ทรงคุณวุฒิแบบเฉพาะเจาะจงที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการพัฒนานโยบายของสถาบันจำนวน 4 คนได้แก่ (1) อธิการบดี (2) รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนา (3) ผู้อำนวยการสำนักวางแผนและพัฒนาและ(4)ผู้อำนวยการสำนักงานอธิการบดี จากนั้นได้เก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวจำนวน 72 คนด้วยตนเอง แต่มีสถาบันราชภัฏบางส่วนที่ใช้การส่งและรับคืนแบบสอบถามดังกล่าวทางไปรษณีย์ โดยเฉพาะสถาบันราชภัฏในส่วนกลางและจังหวัดใกล้เคียง ได้แก่ สถาบันราชภัฏพระนคร สถาบันราชภัฏสวนดุสิต สถาบันราชภัฏนครปฐม สถาบันราชภัฏกาญจนบุรี เมื่อได้แบบสอบถามกลับคืน



มาแล้วผู้วิจัยได้ตรวจสอบความสมบูรณ์ของแบบสอบถาม ปรากฏว่ามีแบบสอบถามที่สมบูรณ์จำนวน 59 ฉบับ หรือคิดเป็นร้อยละ 81.94 สำหรับข้อมูลของผู้ทรงคุณวุฒิเป็นไปตามตารางที่ 4

ตารางที่ 4 ข้อมูลของผู้ทรงคุณวุฒิที่ตรวจสอบความเหมาะสมและความเป็นไปได้  
ของรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ

ตำแหน่งของ ผู้ทรงคุณวุฒิ	จำนวน	ร้อยละ	ระดับการศึกษา			ประสบการณ์พัฒนานโยบาย		
			ป.ตรี	ป.โท	ป.เอก	< 1	1-5 ปี	> 5 ปี
(1)อธิการบดี	17	28.80	-	10	7	-	1	16
(2) รองอธิการบดี ฝ่ายวางแผนและ พัฒนา	15	25.40	-	12	3	-	4	11
(3) ผอ.สำนัก วางแผนและพัฒนา	18	30.50	1	15	2	1	7	10
(4) ผอ.สำนักงาน อธิการบดี	9	15.30	-	8	1	-	4	5
รวมทั้งหมด	59	100.0	1	45	13	1	16	42

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลของผู้ทรงคุณวุฒิพบว่าผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่มีวุฒิการศึกษาในระดับปริญญาโทขึ้นไป และส่วนใหญ่มีประสบการณ์ในการพัฒนานโยบายมากกว่า 5 ปีขึ้นไป ส่วนผลการวิเคราะห์ข้อมูลอื่น ๆ จากแบบสอบถามเพื่อตรวจสอบความเป็นไปได้ของรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏมีดังต่อไปนี้

#### 1. ภาพรวมของรูปแบบและขั้นตอนในการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ

1.1 ขั้นตอนในการพัฒนานโยบายสำหรับสถาบันราชภัฏตามที่เสนอไว้ 4 ขั้นตอนนั้น ผู้ทรงคุณวุฒิมีความคิดเห็นเป็นไปตามตารางที่ 5

ตารางที่ 5 ความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิที่ตรวจสอบความเหมาะสมและความเป็นไปได้  
ในภาพรวมของรูปแบบและขั้นตอนในการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ

ประเด็นการตรวจสอบ	ระดับความเป็นไปได้				จำนวน
	มากที่สุด	มาก	น้อย	น้อยที่สุด	
(1)ความเหมาะสม	25	31	3	-	59
(2)ความเป็นไปได้ในเชิงบริหาร	25	30	4	-	59
(3)ความเป็นไปได้ทางเทคนิคการปฏิบัติของบุคลากรที่เกี่ยวข้อง	18	35	6	-	59
(4)ความเป็นไปได้ในทรัพยากร กำลังคน เงิน และสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำเนินการ	14	37	8	-	59

ตารางที่ 6 ค่าเฉลี่ยและค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานจากความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิที่ตรวจสอบ  
ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในภาพรวมของรูปแบบ และขั้นตอนในการพัฒนา  
นโยบายของสถาบันราชภัฏ

ประเด็นการตรวจสอบ	ค่าเฉลี่ย	ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน
1.ความเหมาะสม	3.37	0.58
2.ความเป็นไปได้ในเชิงบริหาร	3.36	0.61
3.ความเป็นไปได้ทางเทคนิคการปฏิบัติของบุคลากรที่เกี่ยวข้อง	3.20	0.61
4.ความเป็นไปได้ในทรัพยากร กำลังคน เงินและสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำเนินการ	3.10	0.61

จากตารางที่ 5 แสดงให้เห็นว่าผู้ทรงคุณวุฒิมีความคิดเห็นว่าขั้นตอนในการพัฒนานโยบายสำหรับสถาบันราชภัฏที่เสนอไว้ 4 ขั้นตอนได้แก่ (1)ขั้นริเริ่มและการเตรียมการในขั้นต้น (2)ขั้นการจัดทำร่างนโยบาย (3) ขั้นพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย และ (4)ขั้นการประกาศใช้นโยบายอย่างเป็นทางการ มีความเหมาะสม มีความเป็นไปได้ในเชิงบริหาร มีความเป็นไปได้ทางเทคนิคการปฏิบัติของบุคลากรที่เกี่ยวข้อง และมีความเป็นไปได้ในทรัพยากร กำลังคน เงิน และสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำเนินการตามกระบวนการจัดทำนโยบาย อยู่ในระดับมากเป็นส่วนใหญ่ และเมื่อมาพิจารณาตารางที่ 6 จะพบว่าโดยเฉลี่ยแล้วผู้ทรงคุณวุฒิมีความคิดเห็นารูปแบบในภาพรวมที่มี 4 ขั้นตอนนี้มีความเหมาะสมและมีความเป็นไปได้มากในทุกรายประเด็นการตรวจสอบ

1.2 ขั้นตอนที่ได้กำหนดไว้เป็น 4 ขั้นตอนนั้นเห็นสมควรจะปรับเปลี่ยนหรือไม่อย่างไร ซึ่งผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็นเป็นไปตามตารางที่ 7

ตารางที่ 7 ความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิที่ตรวจสอบความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของขั้นตอนโดยรวมของรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ  
ในประเด็นการปรับเปลี่ยน

ตำแหน่งของผู้ทรงคุณวุฒิ	การปรับเปลี่ยน		จำนวน
	ไม่ปรับเปลี่ยน	ต้องปรับเปลี่ยน	
(1)อธิการบดี	14	3	17
(2)รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนา	11	4	15
(3)ผอ.สำนักวางแผนและพัฒนา	14	4	18
(4)ผอ.สำนักงานอธิการบดี	7	2	9
รวมทั้งหมด	46	13	59

ตารางที่ 8 ค่าเฉลี่ยและค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานจากความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิที่ตรวจสอบความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของขั้นตอนโดยรวมของรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ ในประเด็นการปรับเปลี่ยน

ข้อคำถาม	ค่าเฉลี่ย	ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน
ขั้นตอนที่ได้กำหนดไว้เป็น 4 ขั้นตอนสำคัญนั้น ควรปรับเปลี่ยนหรือไม่	1.22	0.42

จากตารางที่ 7 พบว่าผู้ทรงคุณวุฒิมีความคิดเห็นว่าขั้นตอนที่ได้กำหนดไว้เป็น 4 ขั้นตอนสำคัญนั้นไม่ต้องการปรับเปลี่ยนจำนวน 46 คนหรือร้อยละ 77.96 และมาพิจารณาตารางที่ 8 ก็พบว่าโดยเฉลี่ยแล้วผู้ทรงคุณวุฒิมีความคิดเห็นว่าขั้นตอนสำคัญ 4 ขั้นตอนนั้นไม่ต้องการปรับเปลี่ยน ส่วนผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความคิดเห็นว่าสมควรต้องปรับเปลี่ยนนั้นได้ให้เหตุผลต่าง ๆ ดังนี้

1.2.1 เป็นไปได้หรือไม่ว่า ประชาคมภายในสถาบันทุกระดับควรมีบทบาทโดยเฉพาะการทำแบบให้ประชาคมมีส่วนร่วม

1.2.2 น่าจะเพิ่มในขั้นตอนที่ 5 เพราะเมื่อวัดในเชิงบริหารนั้นจะต้องมีการปรับเปลี่ยนได้ตามสภาพของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง เทคโนโลยี หรือแม้แต่ผู้ขึ้นดำรงตำแหน่งผู้บริหารเอง คือขั้นตอนตรวจสอบ ปรับปรุง แก้ไข

1.2.3 เห็นว่าในขั้นที่ 1 ไม่ควรผ่าน กบ. เกรงว่าในที่ประชุม กบ. จะอภิปรายกันว่าตัวเองทำไม่ได้หรือไม่อยากทำ เพราะฉะนั้นควรเสนอไปยังสภาประจำสถาบันเลย

1.2.4 ควรเพิ่มขั้นตอนการทบทวน/ประเมินนโยบาย

- 1.2.5 ให้ชั้น 1 และชั้น 2 อยู่ในชั้นเดียวกันเพื่อความรวดเร็ว
- 1.2.6 ชั้นที่ 1 น่าจะเอาเทคนิค SWOT มาใช้
- 1.2.7 ปรับเปลี่ยนโดยระหว่างชั้นที่ 2 จะเป็นชั้นที่ 3 ควรให้บุคลากรในสถาบันมีส่วนร่วมพิจารณาเสนอเพื่อ (1) ให้มีส่วนร่วม (2) อาจได้แนวคิดที่ดีมีมุมมองต่างจากผู้บริหารก็ได้ (3) ลดปฏิบัติการต่อต้าน
- 1.2.8 ต้องปรับเปลี่ยน ลดขั้นตอนให้สั้นลงและให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมีส่วนร่วม
- 1.2.9 ต้องปรับเปลี่ยน ก่อนการกำหนดนโยบาย น่าจะต้องมีกระบวนการวิเคราะห์สถานการณ์แวดล้อม กำหนดวิสัยทัศน์ของสถาบันก่อน ไม่ทราบว่าอยู่ในขั้นรับเรื่องรวบรวมประเด็นปัญหาหรือไม่
- 1.2.10 ก่อนถึงชั้นที่ 4 ควรเพิ่มชั้นเสนอนโยบายเพื่อการประชาสัมพันธ์ เพื่อให้ประชาคมมีส่วนร่วม
- 1.2.11 ขั้นการกลั่นกรองประเด็นปัญหา (ย่อย 2) ควรประกอบด้วยอนุกรรมการที่มีประสบการณ์ รับผิดชอบงานได้ศึกษา กลั่นกรองประเด็นปัญหา ก่อนที่จะมอบให้สำนักงานแผนและพัฒนาทำระเบียบวาระ
- 1.2.12 ชั้นที่ 1 (1) ขั้นรับเรื่องและรวบรวมประเด็นปัญหา ควรศึกษาตนเอง โดย SWOT analysis ควบคู่กับการศึกษา/รวบรวมประเด็นปัญหาเพียงอย่างเดียว
- 1.3 ประเด็นข้อเสนอนี้เกี่ยวกับรูปแบบโดยรวมในการพัฒนานโยบายสำหรับสถาบันราชภัฏ ผู้ทรงคุณวุฒิได้ให้ข้อคิดเห็นดังต่อไปนี้
- 1.3.1 ควรเน้นการวิจัยในแต่ละสถาบัน และในปัจจุบันภายในของทุกที่อย่างกว้างขวางโดยแท้จริงก่อนการกำหนดเพื่อเริ่มต้นจัดทำร่างนโยบาย เพื่อการจะได้มาซึ่ง Raw data ในการนำมาประมวลผลวิเคราะห์หาบทสรุปอย่างถูกต้องเที่ยงตรง
- 1.3.2 ผู้วิจัยควรจะต้องมองภาพ System approach ในภาพรวมอีกครั้ง ตั้งแต่ C-I-P-P-I (context-Input-Process-Product-Impact)
- 1.3.3 ถ้ายังจะมี คสส. อยู่ ต้องมีนโยบายระดับบนให้ชัดเจนมาก่อน จึงมาถึงระดับสถาบัน หรือถ้าไม่มี คสส. แล้ว ก็อาจดูจากนโยบายอุดมศึกษาแห่งชาติ---ระดับสถาบันที่หลังตามลำดับ
- 1.3.4 การประชาสัมพันธ์ให้คณาจารย์มีส่วนร่วมในการดำเนินการตั้งแต่ชั้นที่ 1 และให้เอกสารความรู้เรื่องการจัดทำนโยบายเป็นพื้นฐานก่อน
- 1.3.5 ควรมีขั้นตอนติดตามและประเมินผลนโยบายด้วย

1.3.6 หลังจากทำร่างนโยบายในขั้นที่ 2 แล้วควรพิจารณาพิจารณาภายใน ถ้าเป็นไปได้ควรให้ท้องถิ่นได้มีโอกาสพิจารณาด้วย

1.3.7 ควรให้บุคลากรทุกระดับมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายขององค์กร

1.3.8 กระชับและประหยัดเวลา และงบประมาณ เป็นประเด็นหลัก

1.3.9 ในทางปฏิบัติ สถาบันมีวิธีปฏิบัติ/หรือปฏิบัติการไปก่อนแล้ว โดยไม่มีนโยบายเหมือนกับการลองผิด-ถูก จากนั้นเมื่อเห็นว่ามีผลดี จึงนำมาเขียนเป็นนโยบาย

1.3.10 หน่วยงานกลางควรดำเนินการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อจัดทำ SWOT เพื่อตรวจสอบกับข้อมูลที่ได้รับ (หน้า 4)

1.3.11 ระบบนี้ควรจัดให้เป็นระบบ Cycle จากขั้นที่ 4 ถึงขั้นที่ 1 ได้ ถ้าจะช่วยให้ขั้นตอนต่าง ๆ ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ควรสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับบุคลากรในสถาบันเกี่ยวกับกระบวนการวางแผนเชิงกลยุทธ์

1.3.12 ไม่ควรให้มีอิทธิพลใด ๆ จากผู้บริหาร (อธิการ/รองอธิการ) มาครอบงำความคิด และแนวทางที่จะเป็นไปในอนาคต

1.3.13 ควรให้สมาชิกหรือบุคลากรในองค์กรทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมและรวมถึงศิษย์เก่า ผู้แทนหน่วยงาน ภาครัฐและเอกชน ที่รับนักศึกษาของสถาบันเข้าทำงานมาร่วมระดมความคิดก็จะได้มุมมองที่เป็นประโยชน์ต่อสถาบัน

## 2. รายละเอียดของขั้นตอนที่ 1 การริเริ่มและการเตรียมการในขั้นต้น

2.1 ขั้นตอนในการพัฒนานโยบายสำหรับสถาบันราชภัฏตามรายละเอียดในขั้นตอนที่ 1 การริเริ่มและการเตรียมการในขั้นต้น ซึ่งมี 4 ขั้นตอนย่อย ผู้ทรงคุณวุฒิมีความคิดเห็นเป็นไปตามตารางที่ 9

ตารางที่ 9 ความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิที่ตรวจสอบรายละเอียดขั้นตอนที่ 1 การริเริ่มและการเตรียมการในขั้นต้นของภาพของรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ

ประเด็นการตรวจสอบ	ระดับความเป็นไปได้				จำนวน
	มากที่สุด	มาก	น้อย	น้อยที่สุด	
(1)ความเหมาะสม	24	30	5	-	59
(2)ความเป็นไปได้ในเชิงบริหาร	25	29	5	-	59
(3)ความเป็นไปได้ทางเทคนิคการปฏิบัติของบุคลากรที่เกี่ยวข้อง	15	36	8	-	59
(4)ความเป็นไปได้ในทรัพยากร กำลังคน เงิน และสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำเนินการ	15	38	6	-	59

ตารางที่ 10 ค่าเฉลี่ยและค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานจากความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิที่ตรวจสอบรายละเอียดขั้นตอนที่ 1 การริเริ่มและการเตรียมการในขั้นต้นของรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ

ประเด็นการตรวจสอบ	ค่าเฉลี่ย	ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน
1.ความเหมาะสม	3.32	0.63
2.ความเป็นไปได้ในเชิงบริหาร	3.34	0.63
3.ความเป็นไปได้ทางเทคนิคการปฏิบัติของบุคลากรที่เกี่ยวข้อง	3.12	0.62
4.ความเป็นไปได้ในทรัพยากร กำลังคน เงินและสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำเนินการ	3.15	0.58

จากตารางที่ 9 แสดงให้เห็นว่าผู้ทรงคุณวุฒิมีความคิดเห็นที่ขั้นตอนในการพัฒนานโยบายสำหรับสถาบันราชภัฏที่เสนอไว้ในรายละเอียดของขั้นตอนที่ 1 ได้แก่ ขั้นริเริ่มและการเตรียมการในขั้นต้น มีความเหมาะสม มีความเป็นไปได้ในเชิงบริหาร มีความเป็นไปได้ทางเทคนิคการปฏิบัติของบุคลากรที่เกี่ยวข้อง และมีความเป็นไปได้ในทรัพยากร กำลังคน เงิน และสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำเนินการตามกระบวนการจัดทำนโยบาย อยู่ในระดับมากเป็นส่วนใหญ่ และเมื่อมาพิจารณาตารางที่ 10 ก็พบว่าโดยเฉลี่ยผู้ทรงคุณวุฒิมีความคิดเห็นที่รายละเอียดในขั้นตอนที่ 1 การริเริ่มและการเตรียมการในขั้นต้นนั้นมีความเหมาะสมและมีความเป็นไปได้มาก

2.2 ขั้นตอนที่ได้กำหนดไว้ในรายละเอียดของขั้นตอนที่ 1 ขั้นการริเริ่มและการเตรียมการในขั้นต้นนั้นท่านเห็นสมควรจะปรับเปลี่ยนหรือไม่อย่างไร ซึ่งผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็นเป็นไปตามตารางที่ 11

ตารางที่ 11 ความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิที่ตรวจสอบรายละเอียดในขั้นตอนที่ 1 คือการริเริ่มและการเตรียมการจัดทำนโยบายในขั้นต้นของรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ ในประเด็นการปรับเปลี่ยน

ตำแหน่งของผู้ทรงคุณวุฒิ	การปรับเปลี่ยน		จำนวน
	ไม่ปรับเปลี่ยน	ต้องปรับเปลี่ยน	
(1)อธิการบดี	13	4	17
(2)รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนา	10	5	15
(3)ผอ.สำนักวางแผนและพัฒนา	17	1	18
(4)ผอ.สำนักงานอธิการบดี	5	4	9
รวมทั้งหมด	45	14	59

ตารางที่ 12 ค่าเฉลี่ยและค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานจากความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิที่ตรวจสอบรายละเอียดในขั้นตอนที่ 1 คือการริเริ่มและการเตรียมการในขั้นต้นของรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ ในประเด็นการปรับเปลี่ยน

ข้อความ	ค่าเฉลี่ย	ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน
ขั้นตอนที่ได้กำหนดไว้เป็นรายละเอียดในขั้นตอนที่ 1 การริเริ่มและเตรียมการในขั้นต้นนั้น ควรปรับเปลี่ยนหรือไม่	1.24	0.43

จากตารางที่ 11 จะพบว่าผู้ทรงคุณวุฒิมีความคิดเห็นว่าเป็นขั้นตอนในรายละเอียดที่ 1 คือขั้นการริเริ่มและการเตรียมการในขั้นต้นนั้นไม่ต้องการปรับเปลี่ยนจำนวน 45 คนหรือร้อยละ 76.27 และในตารางที่ 12 พบว่าโดยเฉลี่ยผู้ทรงคุณวุฒิมีความคิดเห็นว่าเป็นรายละเอียดในขั้นตอนที่ 1 การริเริ่มและการเตรียมการจัดทำนโยบายในขั้นต้นนั้น ไม่ควรต้องมีการปรับเปลี่ยน ส่วนผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความคิดเห็นว่าจะสมควรต้องปรับเปลี่ยนนั้นได้ให้เหตุผลต่าง ๆ ดังนี้

2.2.1 ในขั้นที่ 2 (การกลั่นกรองประเด็นปัญหา นโยบาย) แม้การกลั่นกรองประเด็นปัญหา นโยบายเบื้องต้น ควรจะได้มีการประชุมกลุ่มย่อยเพื่อให้ผู้นำเสนอแนวคิดนโยบายจากแต่ละหน่วยงานได้มีโอกาสนำเสนอด้วยวาจาเพื่อตอบข้อมูลโดยย้อนกลับให้ผู้พิจารณาได้รับทราบด้วยจึงจะทำให้การพิจารณา มีความเหมาะสมมากกว่าการเลือกและพิจารณาในกลุ่มย่อย ๆ

2.2.2 ขั้นที่ 2 การพิจารณากลั่นกรองควรเป็นคณะกรรมการ ถ้ากำหนดบุคคลเพียง 2 คน คือรองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนาและผู้อำนวยการสำนักวางแผนและพัฒนา เกรงว่า จะมีมุมมองแคบเกินไป

2.2.3 ไม่ควรผ่านคณะกรรมการบริหาร (กบ.)

2.2.4 ขั้นตอนย่อยที่ 1 การรวบรวมปัญหาเชิงนโยบายไม่น่าจะมาจากภายนอกสถาบัน

2.2.5 ขั้นตอนคงไม่ต้องปรับปรุง สิ่งที่สำคัญคือกระบวนการของแต่ละขั้นต้องเป็นกระบวนการที่สะท้อนถึงผลที่มีผลมากกว่าเพียงรูปแบบ

2.2.6 ขั้น 1-2-3 ใช้ได้ ขั้น 4 เปลี่ยนเป็นขั้นให้คณาจารย์และเจ้าหน้าที่วิชาการ-ประชา-วิจารณ์

2.2.7 ควรปรับเปลี่ยน เพิ่ม SWOT

2.2.8 ต้องปรับเปลี่ยน ในขั้นย่อย(1)ขั้นรับเรื่องและรวบรวมประเด็นปัญหา น่าจะรวมถึงการพิจารณาจุดแข็ง-จุดอ่อนขององค์การ และสิ่งแตกต่างในอนาคตที่จะมีผลกระทบต่อองค์การ รู้จักวิเคราะห์ความเป็นไปได้ขององค์การจะดีกว่าเอามาจากปัญหาขององค์การ

2.2.9 ต้องปรับเปลี่ยนโดยขั้นที่ 2 การกลั่นกรองประเด็นควรกระทำในรูปของคณะ

กรรมการและควรมีผู้แทนคณาจารย์ ผู้แทนประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมด้วย ไม่ใช่ให้รองอธิการ ฝ่ายวางแผนและพัฒนาและผู้อำนวยการสำนักงานอธิการแค่ 2 คน จากนั้นจึงสรุปเสนอคณะกรรมการบริหาร

2.2.10 ต้องปรับเปลี่ยนโดย หลังการรวบรวมข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องแล้ว ควรเสนอผู้บริหารพิจารณากลับกรงอีกครั้ง ก่อนจัดเตรียมเพื่อกำหนดนโยบาย

2.2.11 วิธีการให้ได้มาของปัญหาเชิงนโยบาย ต้องทำความเข้าใจก่อน

2.2.12 ต้องปรับเปลี่ยนโดย ขั้นตอนย่อย(1)(ขั้นรับเรื่องและรวบรวมประเด็นปัญหา) ควรรวบรวมปัญหาจากบุคลากรอื่น ๆ ด้วย เช่น คณาจารย์ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ และนักศึกษา

2.2.13 ควรเพิ่มเติมการศึกษา-รวบรวมประเด็นปัญหาที่มาจากท้องถิ่น เช่น งานวิจัย ประชาชนชาวบ้าน รายงานประจำปีของหน่วยงานในท้องถิ่น ปัญหาของจังหวัดที่รับผิดชอบ มิฉะนั้นจะกำหนดนโยบายตอบสนองแก่ความต้องการของหน่วยงานภายในเท่านั้น

2.2.14 ขั้นตอนที่ 2 ควรจะได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาก่อนในการพิจารณากลับกรง ก่อนจะถึงคณะกรรมการบริหาร (กบ.)

2.2.15 ควรมีอนุกรรมการพิจารณากลับกรงประเด็นปัญหา นโยบาย ที่มาจากผู้เชี่ยวชาญ/หรือมีประสบการณ์ โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานวางแผนและพัฒนา เป็นเลขานุการ

2.2.16 ขั้นรับเรื่องและรวบรวมประเด็นปัญหาควรเปิดกว้างให้สมาชิกภายในองค์การ และบุคลากรภายนอกที่มีความเกี่ยวข้องกับสถาบันให้ได้มีส่วนร่วมในการเสนอปัญหาเชิงนโยบาย ให้มากที่สุด เพื่อหน่วยงานต่าง ๆ จะได้รับรู้และรับทราบ เพื่อนำมากำหนดกรอบ

2.3 ประเด็นข้อเสนอแนะอื่น ๆ เกี่ยวกับรูปแบบโดยรวมในการพัฒนานโยบายสำหรับสถาบันราชภัฏ ผู้ทรงคุณวุฒิได้ให้ข้อคิดเห็นดังต่อไปนี้

2.3.1 การสร้างความเข้าใจในการจัดทำนโยบายและการกลับกรง พิจารณาด้วยการประชาสัมพันธ์อย่างชัดเจนต่อบุคลากรบริหารและเจ้าหน้าที่ คณาจารย์ทุกคนถึงเรื่องนี้ เพราะนโยบายที่เหมาะสมแต่ละฉบับ ควรมาจากความต้องการที่เป็นความจริงของทุกคนซึ่งจะนำไปปฏิบัติมันเอง

2.3.2 น่าจะมีคณะกรรมการจากหน่วยงานต่าง ๆ รวบรวมปัญหาคือให้ทุกหน่วยงานมีส่วนร่วมในการทำงาน (Participation working)

2.3.3 ผู้บริหารต้องมีบทบาทในการจัดดำเนินการโดยการโน้มน้าวหรือระดมบุคลากรให้ร่วมคิดร่วมทำ

2.3.4 กำหนดฐานข้อมูลให้ก้าวหน้ายาว ๆ และหาค่าความเสี่ยงด้วย

2.3.5 ควรเน้นในเรื่องการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเพราะหลายครั้งที่



นโยบายมาจากเบื้องบน (สธภ.และผู้บริหารในแต่ละราชภัฏ)

2.3.6 ขั้นตอนย่อย(1)อาจจะไม่ได้ข้อมูลหรือได้มาแล้วอาจไม่สมบูรณ์ ประเด็นที่สำคัญบางประเด็นอาจตกหล่น ดังนั้นควรใช้มาตรการบางอย่างเพื่อให้ได้ข้อมูลที่เชื่อถือได้ และมีความเป็นไปได้คือ การสร้างความรู้ความเข้าใจและสร้างความตระหนัก

2.3.7 ต้องมีคณะกรรมการศึกษาประเด็นปัญหา เพื่อจะได้ลงลึกในข้อมูลที่ถูกต้องตามความเป็นจริง มิฉะนั้นการตัดสินใจในคณะกรรมการบริหาร อาจเกิดจากความรู้สึกที่น่าควรจะเป็น แต่ไม่ใช่เป็นข้อมูลที่แท้จริง ซึ่งมีผลกระทบทำให้นโยบายผิดพลาดเกิดขึ้นได้เสมอ

### 3. รายละเอียดของขั้นตอนที่ 2 การจัดทำร่างนโยบาย

3.1 ขั้นตอนในการพัฒนานโยบายสำหรับสถาบันราชภัฏตามรายละเอียดในขั้นตอนที่ 2 การจัดทำร่างนโยบาย ซึ่งมี 3 ขั้นตอนย่อย ผู้ทรงคุณวุฒิมีความคิดเห็นเป็นไปตามตารางที่ 13

ตารางที่ 13 ความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิที่ตรวจสอบรายละเอียดขั้นตอนที่ 2 การจัดทำร่างนโยบายของรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ

ประเด็นการตรวจสอบ	ระดับความเป็นไปได้				จำนวน
	มากที่สุด	มาก	น้อย	น้อยที่สุด	
(1)ความเหมาะสม	31	27	1	-	59
(2)ความเป็นไปได้ในเชิงบริหาร	31	26	2	-	59
(3)ความเป็นไปได้ทางเทคนิคการปฏิบัติของบุคลากรที่เกี่ยวข้อง	22	34	3	-	59
(4)ความเป็นไปได้ในทรัพยากร กำลังคน เงิน และสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำเนินการ	23	34	2	-	59

ตารางที่ 14 ค่าเฉลี่ยและค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานจากความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิที่ตรวจสอบรายละเอียดขั้นตอนที่ 2 การจัดทำร่างนโยบายของรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ

ประเด็นการตรวจสอบ	ค่าเฉลี่ย	ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน
1.ความเหมาะสม	3.51	0.54
2.ความเป็นไปได้ในเชิงบริหาร	3.49	0.57
3.ความเป็นไปได้ทางเทคนิคการปฏิบัติของบุคลากรที่เกี่ยวข้อง	3.32	0.57
4.ความเป็นไปได้ในทรัพยากร กำลังคน เงินและสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำเนินการ	3.36	0.55

จากตารางที่ 13 แสดงให้เห็นว่าผู้ทรงคุณวุฒิมีความคิดเห็นว่าขั้นตอนในการพัฒนานโยบายสำหรับสถาบันราชภัฏที่เสนอไว้ในรายละเอียดของขั้นตอนที่ 2 คือขั้นการจัดทำร่างนโยบายมีความเหมาะสม มีความเป็นไปได้ในเชิงบริหาร มีความเป็นไปได้ทางเทคนิคการปฏิบัติของบุคลากรที่เกี่ยวข้อง และมีความเป็นไปได้ในทรัพยากร กำลังคน เงิน และสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำเนินการตามกระบวนการจัดทำนโยบาย อยู่ในระดับมากเป็นส่วนใหญ่ และเมื่อพิจารณาตารางที่ 14 ก็พบว่าโดยเฉลี่ยผู้ทรงคุณวุฒิมีความคิดเห็นว่ารายละเอียดของขั้นตอนที่ 2 คือการจัดทำร่างนโยบาย มีความเหมาะสมและมีความเป็นไปได้มาก

3.2 ขั้นตอนที่ได้กำหนดไว้ในรายละเอียดของขั้นตอนที่ 2 คือ ขั้นการการจัดทำร่างนโยบายนั้น ท่านเห็นสมควรจะปรับเปลี่ยนหรือไม่อย่างไร ซึ่งผู้ทรงคุณวุฒิมีความคิดเห็นเป็นไปตามตารางที่ 15

ตารางที่ 15 ความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิที่ตรวจสอบรายละเอียดในขั้นตอนที่ 2 การจัดทำร่างนโยบายของรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ ในประเด็นการปรับเปลี่ยน

ตำแหน่งของผู้ทรงคุณวุฒิ	การปรับเปลี่ยน		จำนวน
	ไม่ปรับเปลี่ยน	ต้องปรับเปลี่ยน	
(1)อธิการบดี	15	2	17
(2)รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนา	14	1	15
(3)ผอ.สำนักวางแผนและพัฒนา	16	2	18
(4)ผอ.สำนักงานอธิการบดี	8	1	9
รวมทั้งหมด	53	6	59

ตารางที่ 16 ค่าเฉลี่ยและค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานจากความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิที่ตรวจสอบรายละเอียดขั้นตอนที่ 2 ขั้นการจัดทำร่างนโยบายของรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ ในประเด็นการปรับเปลี่ยน

ข้อคำถาม	ค่าเฉลี่ย	ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน
ขั้นตอนที่ได้กำหนดไว้เป็นรายละเอียดในขั้นตอนที่ 2 การจัดทำร่างนโยบายนั้น ควรปรับเปลี่ยนหรือไม่	1.10	0.30

จากตารางที่ 15 พบว่าผู้ทรงคุณวุฒิมีความคิดเห็นว่ารายละเอียดขั้นตอนที่ 2 คือขั้นการจัดทำร่างนโยบายนั้นไม่ต้องมีการปรับเปลี่ยนจำนวน 53 คนหรือร้อยละ 89.83 และเมื่อมาพิจารณาจากตารางที่ 16 พบว่าโดยเฉลี่ยผู้ทรงคุณวุฒิมีความคิดเห็นว่ารายละเอียดในขั้นตอนที่ 2 การจัดทำร่างนโยบายนั้น ไม่ควรต้องมีการปรับเปลี่ยน ส่วนผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความคิดเห็นว่ามันควรต้องปรับเปลี่ยนนั้นได้ให้เหตุผลต่าง ๆ ดังนี้

3.2.1 เพิ่มขั้นตอนพิจารณากรอบ ก่อร่างร่าง

3.2.2 ต้องปรับเปลี่ยนขั้นการปรับปรุงร่างน่าจะให้ประชาชนและองค์กรท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารด้วย เพราะในอนาคตการดำเนินงานใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐจะต้องเป็นประโยชน์ต่อประชาชน

3.2.3 ต้องปรับเปลี่ยนโดย ในขั้นตอนการยกร่างนโยบาย ควรมีการศึกษาความเห็น/ความต้องการของประชาชนแล้วนำมาเป็นข้อมูลประกอบด้วย และเมื่อร่างแล้วควรมีการทำประชาพิจารณ์ก่อน แล้วจึงปรับปรุงแก้ไขร่างนโยบาย

3.2.4 ขั้นตอนย่อย(3) (ขั้นการปรับปรุงนโยบาย) บุคลากรอื่น ๆ (อาจารย์ข้าราชการ เจ้าหน้าที่) มีส่วนร่วมในการรับฟังและเสนอความคิดเห็น

3.2.5 ทุกคนต้องมีส่วนร่วม และผู้เชี่ยวชาญร่วมวิพากษ์ + ประชาพิจารณ์

3.2.6 ควรเพิ่มเติมขั้นตอนย่อยลงไปอีก 1 ขั้นตอนคือขั้นรับฟังข้อเสนอแนะจากบุคลากรของของสถาบันและบุคลากรภายนอก ที่สามารถจะเชิญมาได้ ขั้นตอนที่เพิ่มควรเป็นขั้นตอนที่ 3 และขั้นที่ 4 คือขั้นการปรับปรุงนโยบาย(เดิมเป็นขั้นตอนที่ 3) เพราะจะได้มุมมองที่กว้างมากขึ้น

3.3 ประเด็นข้อเสนอแนะอื่น ๆ เกี่ยวกับการดำเนินงานในขั้นการจัดทำร่างนโยบายที่จะช่วยให้สามารถดำเนินการได้จริง ผู้ทรงคุณวุฒิได้ให้ข้อคิดเห็นดังต่อไปนี้

3.3.1 ควรสร้างจุดเชื่อมต่อ/กลไกที่ทำให้นโยบายใหม่กับนโยบายเก่าหรือแผนเดิมเกิดความต่อเนื่องกัน

3.3.2 การจัดทำร่างควรฟังความเห็นจากผู้เกี่ยวข้องทั้งภายในสถาบัน และบุคคลภายนอกโดยเฉพาะผู้ปกครอง ประชาชน องค์กรท้องถิ่น การกำหนดนโยบายสถาบันของรัฐจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนและของส่วนรวม

3.3.3 ในขั้น(2)(ขั้นการยกร่างนโยบาย) ข้อคิดเห็นจากที่ประชุมคณาจารย์อาจจะทำได้ยาก น่าจะดำเนินการในระดับคณะโดยแต่ละคณะนำเสนอขึ้นมา

3.3.4 ควรรับฟังข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากทุกฝ่ายให้มาก ๆ จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการจัดทำร่างนโยบาย

#### 4. รายละเอียดของขั้นตอนที่ 3 การพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย

4.1 ขั้นตอนในการพัฒนานโยบายสำหรับสถาบันราชภัฏตามรายละเอียดในขั้นตอนที่ 3 การพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย ซึ่งมี 3 ขั้นตอนย่อย ผู้ทรงคุณวุฒิมีความคิดเห็นเป็นไปตามตารางที่ 17

ตารางที่ 17 ความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิที่ตรวจสอบรายละเอียดขั้นตอนที่ 3 การพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบายของรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ

ประเด็นการตรวจสอบ	ระดับความเป็นไปได้				จำนวน
	มากที่สุด	มาก	น้อย	น้อยที่สุด	
(1)ความเหมาะสม	32	26	1	-	59
(2)ความเป็นไปได้ในเชิงบริหาร	30	27	2	-	59
(3)ความเป็นไปได้ทางเทคนิคการปฏิบัติของบุคลากรที่เกี่ยวข้อง	27	30	2	-	59
(4)ความเป็นไปได้ในทรัพยากร กำลังคน เงิน และสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำเนินการ	26	32	1	-	59

ตารางที่ 18 ค่าเฉลี่ยและค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานจากความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิที่ตรวจสอบรายละเอียดขั้นตอนที่ 3 การพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบายของรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ

ประเด็นการตรวจสอบ	ค่าเฉลี่ย	ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน
1.ความเหมาะสมหรือไม่	3.53	0.54
2.ความเป็นไปได้ในเชิงบริหาร	3.47	0.57
3.ความเป็นไปได้ทางเทคนิคการปฏิบัติของบุคลากรที่เกี่ยวข้อง	3.42	0.56
4.ความเป็นไปได้ในทรัพยากร กำลังคน เงินและสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำเนินการ	3.42	0.53

จากตารางที่ 17 แสดงให้เห็นว่าผู้ทรงคุณวุฒิมีความคิดเห็นว่าขั้นตอนในการพัฒนานโยบายสำหรับสถาบันราชภัฏที่เสนอไว้ในรายละเอียดของขั้นตอนที่ 3 คือขั้นการพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย มีความเหมาะสม มีความเป็นไปได้ในเชิงบริหาร มีความเป็นไปได้ทางเทคนิคการปฏิบัติของบุคลากรที่เกี่ยวข้อง และมีความเป็นไปได้ในทรัพยากร กำลังคน เงิน และสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำเนินการตามกระบวนการจัดทำนโยบาย อยู่ในระดับมากเป็นส่วนใหญ่ และเมื่อพิจารณาจากตารางที่ 18 พบว่าโดยเฉลี่ยผู้ทรงคุณวุฒิมี

ความคิดเห็นว่ารายละเอียดของขั้นตอนที่ 3 คือการพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย มีความเหมาะสมและมีความเป็นไปได้มาก

4.2 ขั้นตอนที่ได้กำหนดไว้ในรายละเอียดของขั้นตอนที่ 3 คือ ขั้นตอนการพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบายนั้นท่านเห็นสมควรจะปรับเปลี่ยนหรือไม่อย่างไร ซึ่งผู้ทรงคุณวุฒิมีความคิดเห็นเป็นไปตามตารางที่ 19

ตารางที่ 19 ความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิที่ตรวจสอบรายละเอียดในขั้นตอนที่ 3 คือ การพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบายของรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ ในประเด็นการปรับเปลี่ยน

ตำแหน่งของผู้ทรงคุณวุฒิ	การปรับเปลี่ยน		จำนวน
	ไม่ปรับเปลี่ยน	ต้องปรับเปลี่ยน	
(1)อธิการบดี	15	2	17
(2)รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนา	14	1	15
(3)ผอ.สำนักวางแผนและพัฒนา	18	-	18
(4)ผอ.สำนักงานอธิการบดี	8	1	9
รวมทั้งหมด	55	4	59

ตารางที่ 20 ค่าเฉลี่ยและค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานจากความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิที่ตรวจสอบรายละเอียดในขั้นตอนที่ 3 การพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบายของรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ ในประเด็นการปรับเปลี่ยน

ข้อคำถาม	ค่าเฉลี่ย	ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน
ขั้นตอนที่ได้กำหนดไว้เป็นรายละเอียดในขั้นตอนที่ 3 การพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบายนั้น ควรปรับเปลี่ยนหรือไม่	1.07	0.25

จากตารางที่ 19 พบว่าผู้ทรงคุณวุฒิมีความคิดเห็นว่ารายละเอียดขั้นตอนที่ 3 คือขั้นตอนการพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบายนั้นไม่ต้องมีการปรับเปลี่ยนจำนวน 55 คนหรือร้อยละ 93.22 และเมื่อมาพิจารณาตารางที่ 20 พบว่าโดยเฉลี่ยผู้ทรงคุณวุฒิมีความคิดเห็นที่ไม่ควรมีการปรับเปลี่ยน ส่วนผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความคิดเห็นที่สมควรต้องปรับเปลี่ยนนั้นได้ให้เหตุผลต่าง ๆ ดังนี้

4.2.1 ไม่ควรผ่านคณะกรรมการบริหาร(กบ.)ควรเสนอมาที่สภาประจำสถาบัน

ราชภัฏได้เลย

4.2.2 ประชาพิจารณ์ก่อนถึงขั้นตอนที่ 3 (เสนอ สภาประจำสถาบัน)

4.2.3 จากขั้นตอนที่ 2 ควรนำไปให้คณะกรรมการบริหาร(กบ.)พิจารณาอีกครั้ง

4.2.4 ควรให้คณะกรรมการสภาสถาบันราชภัฏ (คสส.)ด้วย

4.3 ประเด็นข้อเสนอนี้ขึ้น ๆ เกี่ยวกับการดำเนินงานในชั้นย่อยต่าง ๆ ของขั้นการพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบายที่จะช่วยให้สามารถดำเนินการได้จริง ผู้ทรงคุณวุฒิได้ให้ข้อคิดเห็นดังต่อไปนี้

4.3.1 ปัจจุบันทีมผู้บริหารที่สถาบันให้ความสำคัญต่อแผนค่อนข้างน้อยเพราะ (1) ความไม่แน่นอนด้านทรัพยากรโดยเฉพาะงบประมาณแผ่นดิน (2)ความไม่แน่นอนด้านตำแหน่งบริหาร(หมุนเวียนผลัดเปลี่ยนตามวาระ)(ลองผิดลองถูก) (3) การขาดแคลนบุคลากรเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญ ฯลฯ

4.3.2 เลขานุการสภาประจำสถาบัน(หมายถึงผู้อำนวยการสำนักงานอธิการบดี) จะต้องติดตามในทุกขั้นตอน ควรระบุให้ชัดเจน

4.3.3 สิ่งที่กำหนดเป็นนโยบายจะต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติและทุกฝ่ายต้องยอมรับ

4.3.4 ร่วมคิด ร่วมทำ

4.3.5 สปส.บางชุดขาดความรู้เกี่ยวกับสถาบัน บางคนเป็นผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก บางคนก็ขาดความใส่ใจ กระบวนการประชุมอาจไม่ดีนัก ทำให้หลายครั้งที่นโยบายออกมาแล้วก็ผ่าน สปส. โดยไม่ได้думมากนักเพราะการประชุม สปส. 1 เดือน/ครั้ง และมีหลายเรื่อง ไม่มีเวลาดู

4.3.6 ขั้นตอนย่อย(3)(ขั้นเสนอ สปส.) ควรมีการสร้างความรู้ความเข้าใจให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก

4.3.7 ควรมีผู้เชี่ยวชาญในเรื่องต่าง ๆ ตามความจำเป็น เพื่อให้ข้อคิดและข้อเสนอแนะแก่ กบ. เพื่อทราบข้อมูลที่แท้จริง เพราะ กบ.อาจไม่รู้หลักในเชิงทฤษฎีและปัญหาในทุก ๆ เรื่องได้

## 5. รายละเอียดของขั้นตอนที่ 4 การประกาศใช้นโยบาย

5.1 ขั้นตอนการพัฒนานโยบายสำหรับสถาบันราชภัฏตามรายละเอียดในขั้นตอนที่ 4 การประกาศใช้นโยบาย ซึ่งมี 2 ขั้นตอนย่อย ผู้ทรงคุณวุฒิมีความคิดเห็นเป็นไปตามตารางที่ 21

ตารางที่ 21 ความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิที่ตรวจสอบรายละเอียดขั้นตอนที่ 4

การประกาศใช้นโยบายของรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ

ประเด็นการตรวจสอบ	ระดับความเป็นไปได้				จำนวน
	มากที่สุด	มาก	น้อย	น้อยที่สุด	
(1)ความเหมาะสม	42	16	1	-	59
(2)ความเป็นไปได้ในเชิงบริหาร	39	20	-	-	59
(3)ความเป็นไปได้ทางเทคนิคการปฏิบัติของบุคลากรที่เกี่ยวข้อง	33	26	-	-	59
(4)ความเป็นไปได้ในทรัพยากร กำลังคน เงิน และสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำเนินการ	33	25	1	-	59

ตารางที่ 22 ค่าเฉลี่ยและค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานจากความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิที่ตรวจสอบรายละเอียดขั้นตอนที่ 4 การประกาศใช้นโยบายของรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ

ประเด็นการตรวจสอบ	ค่าเฉลี่ย	ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน
1.ความเหมาะสมหรือไม่	3.69	0.50
2.ความเป็นไปได้ในเชิงบริหาร	3.66	0.48
3.ความเป็นไปได้ทางเทคนิคการปฏิบัติของบุคลากรที่เกี่ยวข้อง	3.56	0.50
4.ความเป็นไปได้ในทรัพยากร กำลังคน เงินและสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำเนินการ	3.52	0.60

จากตารางที่ 21 แสดงให้เห็นว่าผู้ทรงคุณวุฒิมีความคิดเห็นว่าขั้นตอนในการพัฒนานโยบายสำหรับสถาบันราชภัฏที่เสนอไว้ในรายละเอียดของขั้นตอนที่ 4 คือขั้นการประกาศใช้นโยบาย มีความเหมาะสม มีความเป็นไปได้ในเชิงบริหาร มีความเป็นไปได้ทางเทคนิคการปฏิบัติของบุคลากรที่เกี่ยวข้อง และมีความเป็นไปได้ในทรัพยากร กำลังคน เงิน และสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำเนินการตามกระบวนการจัดทำนโยบาย อยู่ในระดับมากที่สุดเป็นส่วนใหญ่ แต่เมื่อพิจารณาตารางที่ 22 พบว่าโดยเฉลี่ยผู้ทรงคุณวุฒิมีความคิดเห็นว่ารายละเอียดในขั้นตอนที่ 4 คือการประกาศใช้นโยบาย มีความเหมาะสมและมีความเป็นไปได้มากที่สุด

5.2 ขั้นตอนที่ได้กำหนดไว้ในรายละเอียดของขั้นตอนที่ 4 คือ ขั้นการประกาศใช้นโยบายนั้นท่านเห็นสมควรจะปรับเปลี่ยนหรือไม่อย่างไร ซึ่งผู้ทรงคุณวุฒิ มีความคิดเห็นเป็นไปตามตารางที่ 23

ตารางที่ 23 ความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิที่ตรวจสอบรายละเอียดในขั้นตอนที่ 4 คือขั้นการประกาศใช้นโยบายของรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ ในประเด็นการปรับเปลี่ยน

ตำแหน่งของผู้ทรงคุณวุฒิ	การปรับเปลี่ยน		จำนวน
	ไม่ปรับเปลี่ยน	ต้องปรับเปลี่ยน	
(1)อธิการบดี	15	2	17
(2)รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนา	12	3	15
(3)ผอ.สำนักวางแผนและพัฒนา	18	-	18
(4)ผอ.สำนักงานอธิการบดี	8	1	9
รวมทั้งหมด	53	6	59

ตารางที่ 24 ค่าเฉลี่ยและค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานจากความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิที่ตรวจสอบรายละเอียดในขั้นตอนที่ 4 การประกาศใช้นโยบายของรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ ในประเด็นการปรับเปลี่ยน

ข้อความ	ค่าเฉลี่ย	ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน
ขั้นตอนที่ได้กำหนดไว้เป็นรายละเอียดในขั้นตอนที่ 4 การประกาศใช้นโยบายนั้น ควรปรับเปลี่ยนหรือไม่	1.14	0.47

จากตารางที่ 23 พบว่าผู้ทรงคุณวุฒิมีความคิดเห็นว่ารายละเอียดขั้นตอนที่ 4 คือขั้นการประกาศใช้นโยบายไม่ต้องการปรับเปลี่ยนจำนวน 53 คนหรือร้อยละ 89.83 และมาพิจารณาในตารางที่ 24 พบว่าโดยเฉลี่ยผู้ทรงคุณวุฒิมีความคิดเห็นว่ารายละเอียดในขั้นตอนที่ 4 คือการประกาศใช้นโยบายนั้น ไม่ควรมีการปรับเปลี่ยน ส่วนผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความคิดเห็นว่าสมควรต้องปรับเปลี่ยนนั้นได้ให้เหตุผลต่าง ๆ ดังนี้

- 5.2.1 ต้องปรับเปลี่ยนขั้นการแจ้งนโยบายควรดำเนินการแบบเดียวคือแบบแรก
- 5.2.2 ต้องปรับเปลี่ยน เพิ่มขั้นที่ 3 ขึ้นติดตามการนำนโยบายไปปฏิบัติ ควรมีการติดตามผลและประเมินผลการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าทำได้แค่ไหน เพื่อการปรับปรุงแก้ไข
- 5.2.3 ต้องปรับเปลี่ยนโดยควรเพิ่มขั้นตอนการประชาสัมพันธ์นโยบายแก่หน่วยงานภายนอก/ภายในในรูปแบบต่าง ๆ ด้วย
- 5.2.4 การทำนโยบายระดับหน่วยงาน คณะ ฯลฯ
- 5.2.5 การดำเนินมาตรการเชื่อมโยงนโยบายสู่การวางแผนงบประมาณและการดำเนินการเพื่อความแบ่งงานของการใช้



5.2.6 ควรมีขั้นตอนย่อยที่ 3 คือการประเมินนโยบาย เป็นระยะเป็นภาคเรียน การศึกษาหรือตลอดปีการศึกษา เป็นต้น และเพื่อเป็นแนวทางในการปรับนโยบายในโอกาสต่อไป

5.3 ประเด็นข้อเสนอแนะอื่น ๆ เกี่ยวกับการดำเนินงานในชั้นย่อยต่าง ๆ ของขั้นการประกาศใช้นโยบายที่จะช่วยให้สามารถดำเนินการได้จริง ผู้ทรงคุณวุฒิได้ให้ข้อคิดเห็นดังต่อไปนี้

(1) ควรเขียนเป็นแผนป้ายขนาดใหญ่ ประชาสัมพันธ์ให้ทั้งบุคคลภายในและภายนอกได้รับทราบทั่วกัน สอดรับกับปรัชญาของสถาบันที่ว่า "สถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น" อย่างแท้จริง

(2) ควรประชาสัมพันธ์ให้บุคลากรทราบทุกขั้นตอนเพื่อความเข้าใจที่ดี และเพื่อให้เกิดความร่วมมือ

(3) การแจ้งนโยบายเพียงแบบเดียวคือแบบแรก ระบุให้ชัดเจน ไม่ควร 2 แบบตามที่เสนอ (4) การชี้แจงให้หน่วยงานต่าง ๆ และอาจารย์ในสถาบันได้ทราบเป็นสิ่งจำเป็นต้องทำ (5) ผู้ที่มีได้ร่วมจัดทำตั้งแต่ต้น มักจะมีปัญหาสอบถามในขั้นตอนที่ 4 อธิการต้องแถลงความเป็นมา จนถึงนโยบายที่ประกาศด้วย (6) เพิ่มขั้นที่ 3 เผยแพร่สื่อมวลชน (7) เมื่อมีการกำหนดนโยบายไปปฏิบัติ แล้วระยะหนึ่ง ควรมีการติดตามประเมินผลนโยบายว่าใช้ได้หรือไม่ ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างไรบ้างเป็นวัฏจักรไม่ใช่ประกาศใช้แล้วก็จบ (8) การเขียนนโยบายอาจจะไม่ใช่สิ่งสำคัญนัก สิ่งที่สำคัญคือการนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่ารวมทั้งการประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบาย (9) การทำความเข้าใจกับผู้บังคับบัญชา เพื่อการปฏิบัติตามนโยบายเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นและสำคัญยิ่งต่อความสำเร็จขององค์การ

### การนำเสนอรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏที่ได้ปรับปรุงแล้ว

จากผลการตรวจสอบความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏจากผู้ทรงคุณวุฒิจาก 18 สถาบันราชภัฏ จำนวน 59 ท่านดังได้กล่าวมาแล้ว นั้น พบว่าผู้ทรงคุณวุฒิมีความคิดเห็นสอดคล้องกันว่า รูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏในภาพรวมที่มี 4 ขั้นตอนคือ ขั้นการริเริ่มและการเตรียมการจัดทำนโยบายในขั้นต้น ขั้นการจัดทำร่างนโยบาย ขั้นการพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย และขั้นการประกาศใช้นโยบาย และมีรายละเอียดของแต่ละขั้นตอนย่อย ๆ มีความเหมาะสม มีความเป็นไปได้ในเชิงบริหาร มีความเป็นไปได้ทางเทคนิคปฏิบัติของบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และมีความเป็นไปได้ในทรัพยากร กำลังคน กำลังเงิน และสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำเนินการตามกระบวนการจัดทำนโยบาย

ในการพัฒนารูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏนั้นจะใช้แนวทางสำคัญ 3 เรื่องคือ (1) หลักการและแนวคิดที่เป็นพื้นฐานในการกำหนดรูปแบบ (2) รูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏและแนวทางการดำเนินงานในการนำรูปแบบนี้ไปใช้ (3) ข้อจำกัดและเงื่อนไขในการนำรูปแบบไปใช้

### หลักการและแนวคิดที่เป็นพื้นฐานในการกำหนดรูปแบบ

หลักการและแนวคิดที่เป็นพื้นฐานในการกำหนดรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏที่จะนำเสนอต่อไปนี้ ประกอบด้วย (1) หลักการและแนวคิดจากผลการศึกษาคณะศึกษาศาสตร์ (2) ข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิที่ตรวจสอบความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของรูปแบบการพัฒนานโยบาย (3) หลักการและแนวคิดจากทฤษฎีของการพัฒนานโยบายโดยทั่วไป

#### 1. หลักการและแนวคิดจากผลการศึกษาคณะศึกษาศาสตร์

จากการศึกษาคณะศึกษาศาสตร์ของสถาบันราชภัฏที่เป็นหน่วยศึกษา 6 แห่ง พบว่ารูปแบบการพัฒนานโยบายมีทั้งในส่วนที่เหมือนกันและในส่วนที่แตกต่างกัน และมีจุดดีจุดเสียและมีปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นนั้นหลายประการ แต่เมื่อนำข้อมูลต่าง ๆ ของการพัฒนานโยบายทั้ง 6 สถาบันราชภัฏที่เป็นหน่วยศึกษามาสังเคราะห์เข้าด้วยกัน สามารถสรุปเป็นหลักการและแนวคิดที่เป็นกรอบพื้นฐานที่กำหนดรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏได้ดังนี้ (1) ความพร้อมของระบบข้อมูลของสถาบันราชภัฏแต่ละแห่ง (2) ความพร้อมและความรู้ความเข้าใจของบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ที่จัดทำนโยบาย (3) การมีส่วนร่วมในการเข้ามามีส่วนในกระบวนการจัดทำนโยบาย ทั้งจากภายในสถาบันราชภัฏและจากภายนอก รวมทั้งองค์การท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องที่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อนโยบาย (4) ความเป็นนิติบุคคลของสถาบันราชภัฏ

#### 2. ข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิที่ตรวจสอบความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของรูปแบบการพัฒนานโยบาย

จากการตรวจสอบความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏจากผู้ทรงคุณวุฒิและได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับรูปแบบดังกล่าว โดยสรุปมีประเด็นดังต่อไปนี้ (1) ประชาคมภายในสถาบันทุกระดับควรมีบทบาทโดยเฉพาะการทำแบบให้ประชาคมมีส่วนร่วมให้มาก (2) ควรเพิ่มขึ้นเสนอแนะนโยบายเพื่อการประชาสัมพันธ์ (3) ควรพัฒนาระบบข้อมูลที่ทันสมัย ถูกต้องทั้งปัจจุบันและอนาคต (4) ควรเน้นการระดมสมองให้มากที่สุดในการพิจารณานโยบาย (5) ปรับปรุงหรือเพิ่มบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ที่วิเคราะห์และพัฒนานโยบาย (6) เน้นการประชาสัมพันธ์การดำเนินงานการพัฒนานโยบาย (7) การเก็บรวบรวมข้อมูลควร

จัดเป็นรูปประชุมสัมมนาหรือประชุมเชิงปฏิบัติการ (7) ควรเน้นการวิจัยในแต่ละสถาบันอย่างกว้างขวาง (8) การพิจารณากลับกรองประเด็นปัญหาควรเป็นในรูปคณะกรรมการ และควรมีผู้แทนคณาจารย์ ผู้แทนประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม (9) ควรมีการรวบรวมประเด็นปัญหาที่มาจากท้องถิ่นให้มาก มิฉะนั้นจะกำหนดนโยบายตอบสนองแก่ความต้องการของหน่วยงานภายในเท่านั้น (10) ควรให้บุคคลภายนอกเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการยกร่างนโยบาย (11) สิ่งที่กำหนดเป็นนโยบายจะต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติและทุกฝ่ายต้องยอมรับ (12) ควรมีการสร้างความรู้ความเข้าใจให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก (13) การยกร่างนโยบายนั้นจำเป็นต้องมีคณะกรรมการที่มีความรู้ความสามารถต่าง ๆ รวมทั้งด้านภาษาและกฎหมายด้วย

### 3. หลักการและแนวคิดจากทฤษฎีของการพัฒนานโยบายโดยทั่วไป

สิ่งสำคัญในการพัฒนานโยบาย มีแนวคิดที่เป็นกระบวนการสำคัญดังนี้

3.1 การเกิดและก่อรูปนโยบาย ซึ่งมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งนี้เพราะความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายขึ้นอยู่กับ การเกิดและก่อรูปนโยบายตั้งแต่ต้นว่าได้ทำการจำแนกและระบุสภาพและสาเหตุของปัญหาอย่างชัดเจนมากน้อยเพียงใด และการกำหนดวัตถุประสงค์สอดคล้องกับการแก้ไขปัญหาหรือไม่ ปัจจัยเหล่านี้ล้วนยืนยันความสำคัญของการเกิดและก่อรูปนโยบายที่มีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งสิ้น

3.2 การกำหนดทางเลือกนโยบายหรือการยกร่างนโยบาย เป็นกระบวนการของ กระทำซ้ำ โดยการเริ่มตั้งแต่การนำปัญหาเดิมและ/หรือปัญหาใหม่มาพิจารณา มีการสำรวจเพื่อพัฒนาทางเลือกนโยบายให้ก้าวหน้าขึ้น การขยายแนวความคิดเดิมให้ชัดเจน จนกระทั่งก่อให้เกิดความคิดใหม่ เมื่อได้ทางเลือกนโยบายมาแล้ว นักวิเคราะห์นโยบายหรือผู้กำหนดนโยบาย จะต้องทำการกลั่นกรองให้เหลือเฉพาะทางเลือกที่มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ เหมาะสมกับทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ มีความสอดคล้องกับค่านิยมของสังคม และก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อจะได้ยกร่างเป็นนโยบายที่ดี ที่เหมาะสม

3.3 การตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย เป็นกระบวนการให้ความเห็นชอบต่อทางเลือกนโยบายหรือร่างนโยบาย ในการพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย อาจมีทั้ง ปฏิเสธ ยอมรับ ดัดแปลงแก้ไขตัวร่างนโยบายนั้น การตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบายที่กระทำโดยฝ่ายนิติบัญญัตินั้นเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าเป็นสิ่งที่ชอบธรรม (Legitimacy) เพราะการกระทำภายใต้กระบวนการที่มีข้อกำหนดชัดเจน จึงได้รับการพิจารณาว่าเป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ถ้าผู้ตัดสินใจนโยบายเป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมายที่จะทำการตัดสินใจนโยบาย

3.4 การประกาศใช้เป็นนโยบาย ควรมีการประกาศอย่างเป็นทางการเพื่อ

ให้เกิดผลบังคับใช้ตามกฎหมายและเพื่อให้สาธารณชนหรือผู้ที่จะต้องปฏิบัติตามนโยบายได้ทราบ และใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติต่อไป

สำหรับการรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศที่เกี่ยวข้องนั้น จะจัดทำในทุกขั้นตอนและทุกกระบวนการเพื่อให้ได้ข้อมูลและสารสนเทศของแต่ละขั้นตอนที่ถูกต้องและเหมาะสม สอดคล้องกับประเด็นของเรื่องที่ต้องการพัฒนานโยบาย

### **รูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏและแนวทางการดำเนินงานในการนำรูปแบบนี้ไปใช้**

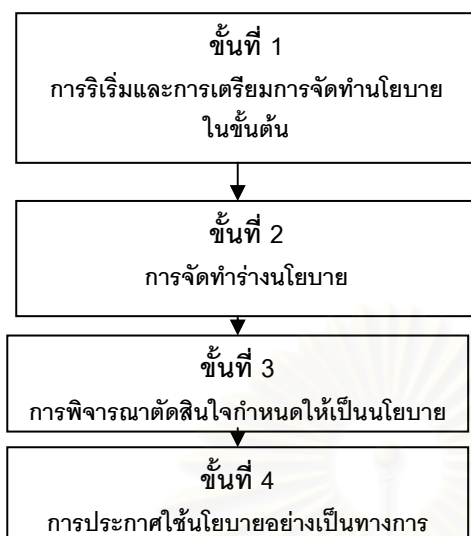
การนำเสนอรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏที่ปรับปรุงแล้วนั้น ผู้วิจัยได้นำเอาความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่าง ๆ ของผู้ทรงคุณวุฒิมาประกอบการพิจารณาในการปรับปรุงรูปแบบ และขอนำเสนอรูปแบบดังนี้

#### **1. รูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏที่ปรับปรุงแล้ว**

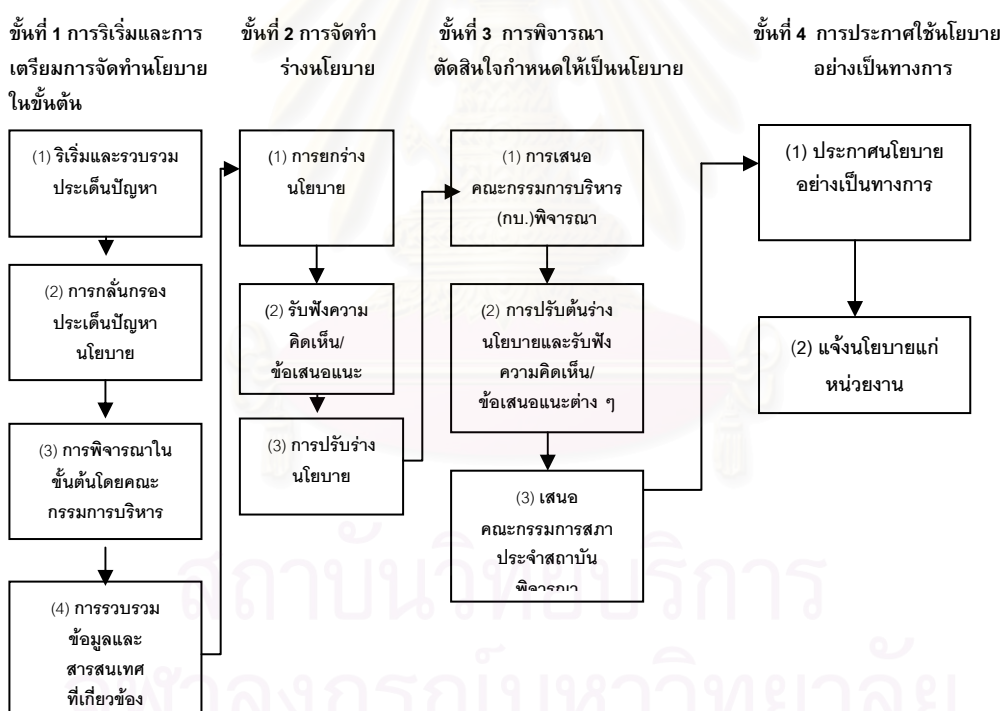
รูปแบบที่นำเสนอประกอบด้วยองค์ประกอบดังนี้ (1) การริเริ่มและการเตรียมการจัดทำนโยบายในขั้นต้น (2) การจัดทำร่างนโยบาย (3) การพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย และ (4) การประกาศใช้นโยบายอย่างเป็นทางการ ดังแผนภูมิที่ 23

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิที่ 23 ภาพรวมรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏที่นำเสนอ



สำหรับขั้นตอนย่อย ๆ ในขั้นตอนหลักประกอบไปด้วย



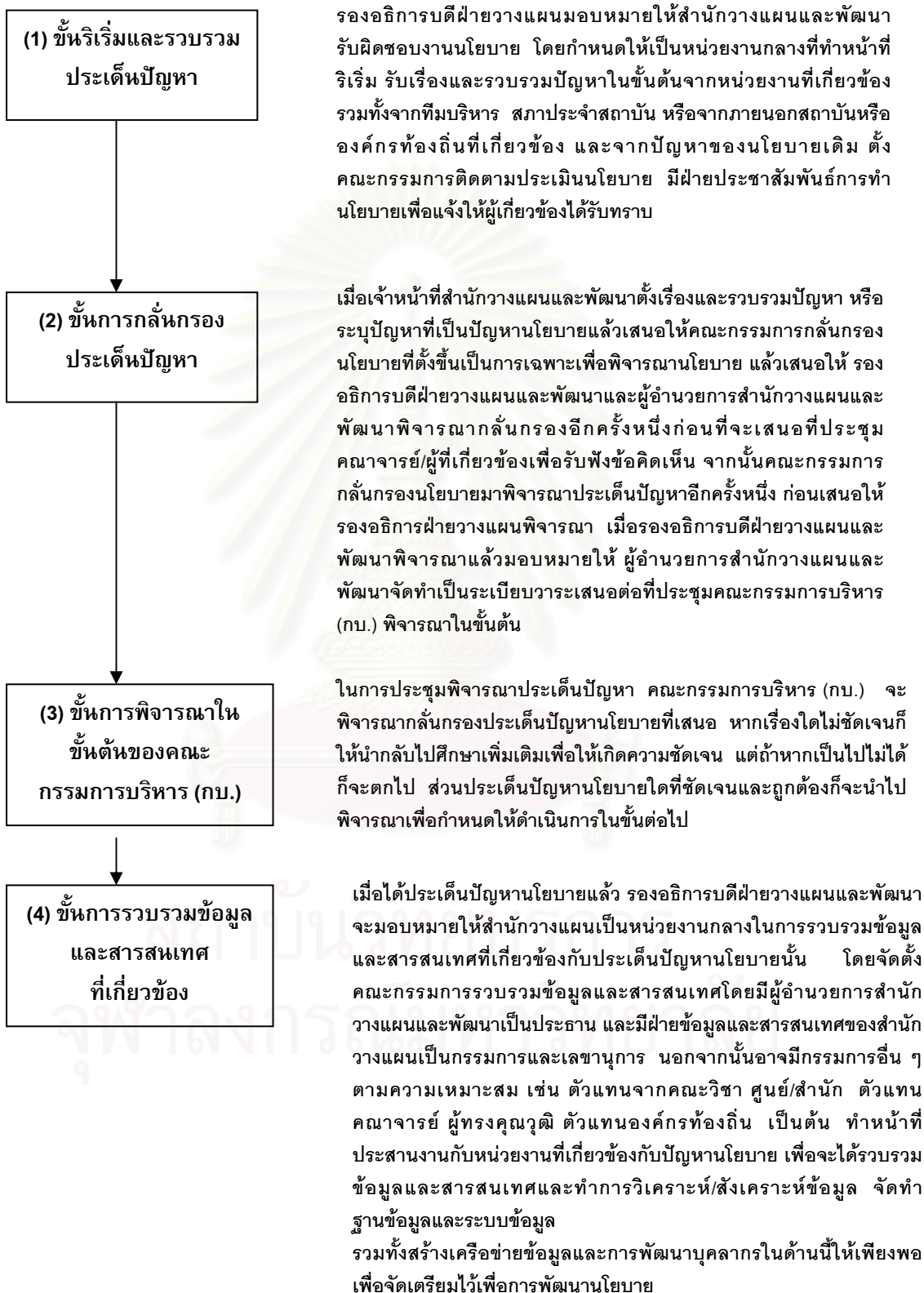
ในทุกขั้นตอนของการพัฒนานโยบายจะต้องมีการค้นหาและการเก็บรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศที่เป็นระบบที่ถูกต้องและเหมาะสมเพื่อจะทำให้ในแต่ละขั้นตอนของการพัฒนานโยบายสามารถที่จะดำเนินการไปได้ด้วยมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลต่อเนื่องกันตลอดทั้งกระบวนการพัฒนานโยบายนั้น

สำหรับรายละเอียดของขั้นตอนการพัฒนานโยบายมีดังต่อไปนี้

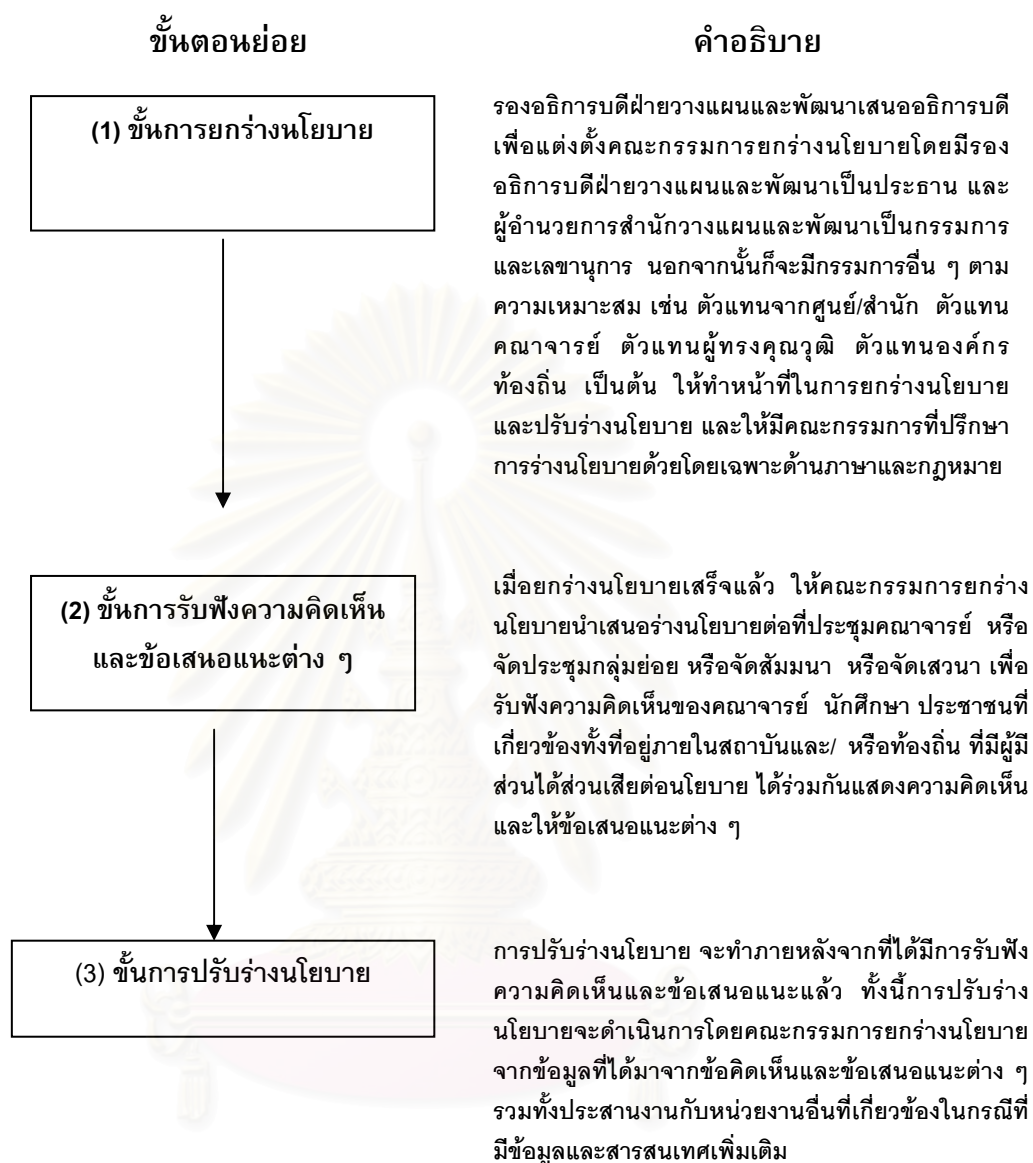
## ขั้นตอนที่ 1 การริเริ่มและการเตรียมการจัดทำนโยบายในขั้นต้น

### ขั้นตอนย่อย

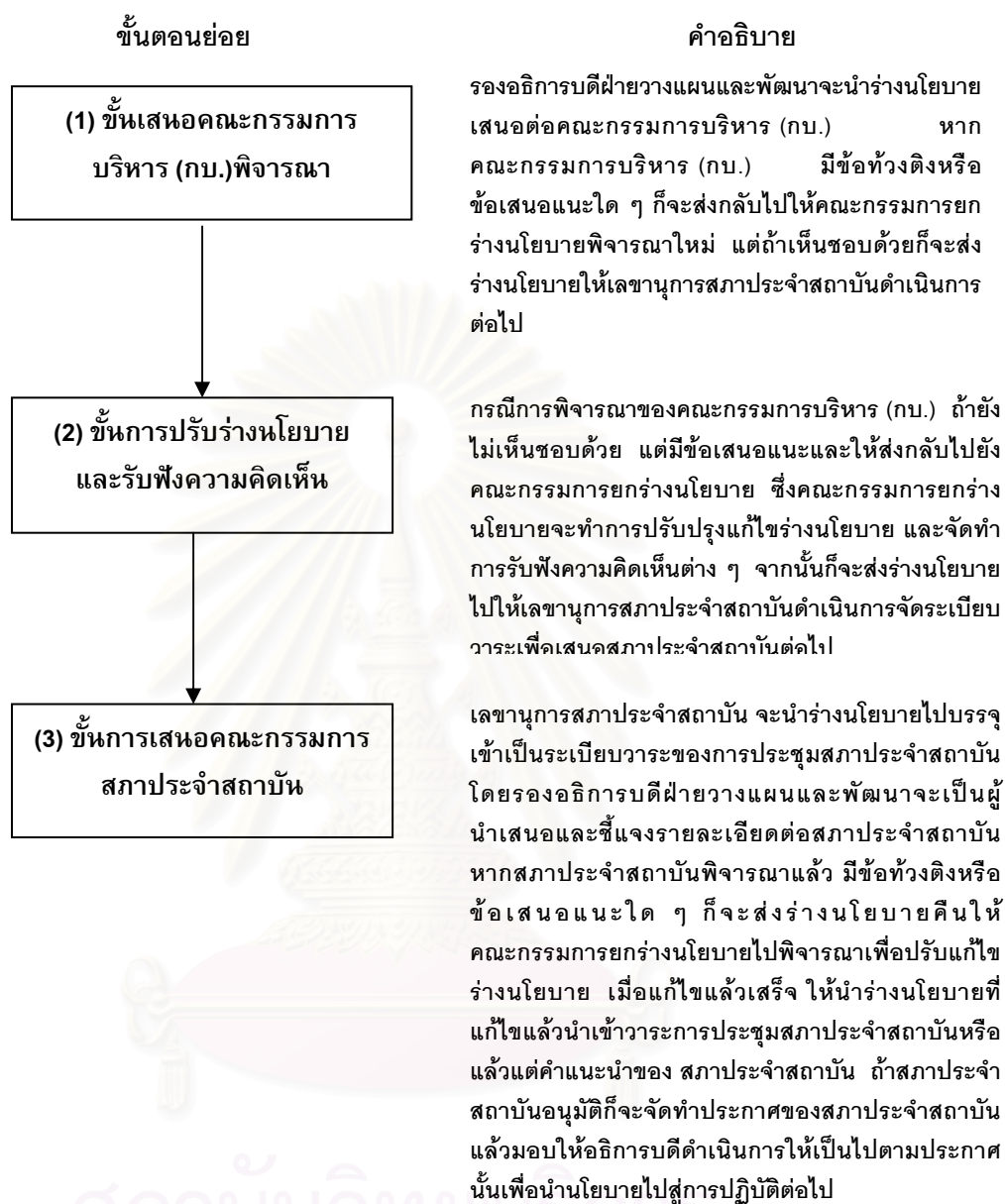
### คำอธิบาย



## ขั้นตอนที่ 2 การจัดทำร่างนโยบาย



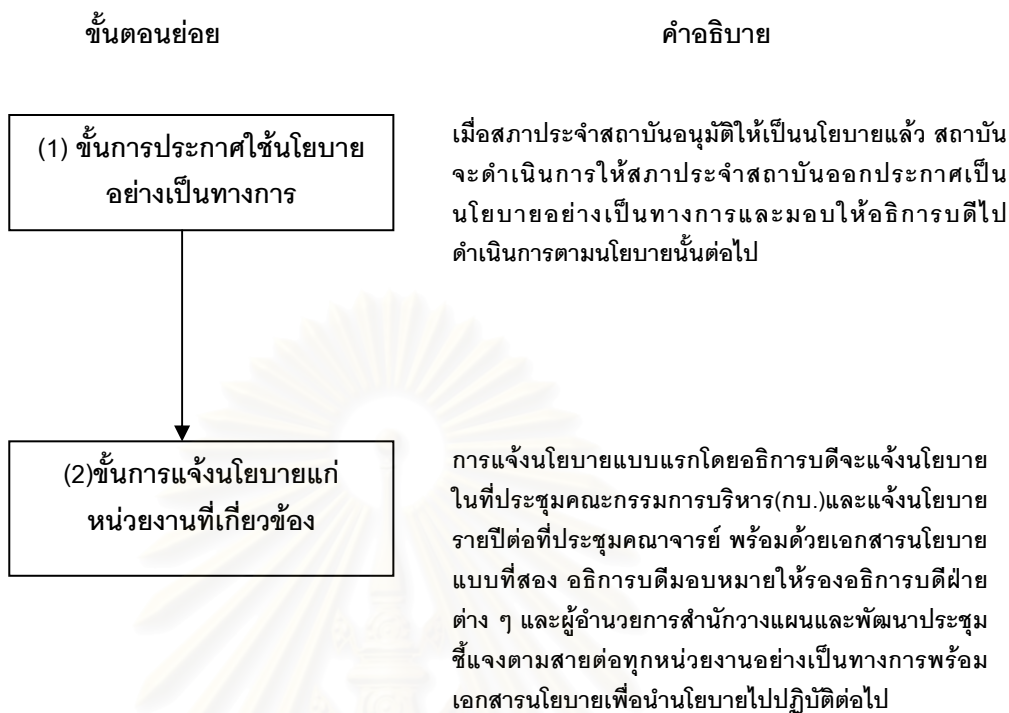
### ขั้นตอนที่ 3 การพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## ขั้นตอนที่ 4 การประกาศใช้นโยบายอย่างเป็นทางการ



### คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ

ในการนำรูปแบบการพัฒนานโยบายนี้ไปใช้ให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น จำเป็นที่จะต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการฝ่ายต่าง ๆ ดังนี้

1. **คณะกรรมการติดตามและประเมินนโยบาย** ให้ทำหน้าที่ในการติดตามและประเมินผลนโยบายต่าง ๆ ที่นำมาใช้เพื่อดูผลสัมฤทธิ์ของนโยบาย ปัญหาหรือข้อขัดข้องต่าง ๆ ที่ทำให้ปัญหานโยบายไม่ได้รับการแก้ไขหรือได้รับการแก้ไขไม่สมบูรณ์ จัดทำระบบข้อมูลและสารสนเทศเกี่ยวกับนโยบายที่ผ่านมาและที่กำลังดำเนินการอยู่เพื่อประมวลผลเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนานโยบายของสถาบัน คณะกรรมการชุดนี้ควรมอบหมายให้รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนาและคณะกรรมการบริหาร รวมทั้งคณะกรรมการสภาประจำสถาบันเป็นผู้พิจารณาบุคคลที่เหมาะสมทั้งภายในและภายนอกสถาบัน แล้วให้เลขานุการสภาประจำสถาบันเสนอนายกสภาประจำสถาบันเพื่อแต่งตั้งต่อไป

2. **คณะกรรมการประชาสัมพันธ์นโยบาย** ให้ทำหน้าที่ในการแจ้งข่าวสารและสารสนเทศในรูปแบบต่าง ๆ ที่จะทำให้นุคลากรทั้งภายในและภายนอกสถาบันได้ทราบข่าวและความเคลื่อนไหวในการจัดทำนโยบายของสถาบัน ทั้งนี้ควรมอบให้ผู้อำนวยการสำนักงานอธิการบดีร่วมกับรองอธิการบดีฝ่ายบริหารทำหน้าที่ในการพิจารณาบุคคลที่เหมาะสม แล้วเสนอให้อธิการบดีสถาบันราชภัฏเป็นผู้แต่งตั้งและให้ทำหน้าที่ดังกล่าว

3. **คณะกรรมการกลั่นกรองนโยบาย** ทำหน้าที่พิจารณาถ้อยแถลงของประเด็นปัญหา นโยบาย ประสานงานกับคณะกรรมการฝ่ายข้อมูลและสารสนเทศ รวมทั้งทำหน้าที่ในการจัดทำ การรับฟังความคิดเห็นจากคณาจารย์ นักศึกษา และบุคลากรที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาข้อมูลมาใช้ ในการกลั่นกรองและปรับร่างนโยบาย คณะกรรมการชุดนี้แต่งตั้งโดยอธิการบดี ทั้งนี้ให้รอง อธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนาเป็นประธานและผู้อำนวยการสำนักวางแผนและพัฒนาเป็น กรรมการและเลขานุการ และมีกรรมการอื่น ๆ อีกตามความเหมาะสม โดยเฉพาะตัวแทน คณาจารย์ ผู้ทรงคุณวุฒิ ตัวแทนผู้ปกครองหรือองค์กรท้องถิ่น เป็นต้น

4. **คณะกรรมการฝ่ายข้อมูลและสารสนเทศ** ให้ทำหน้าที่ในการจัดเก็บรวบรวมข้อมูล ตรวจสอบข้อมูล ประมวลผลข้อมูล นำเสนอข้อมูลและสารสนเทศ ตลอดจนจัดเก็บข้อมูลและ สารสนเทศให้สะดวกต่อการนำไปใช้ รวมทั้งให้เชื่อมโยงระบบข้อมูลและสารสนเทศสู่ทุกฝ่ายที่ ทำงานการพัฒนา นโยบาย โดยเฉพาะสภาประจำสถาบัน คณะกรรมการบริหาร (กบ.) เป็นต้น คณะกรรมการชุดนี้ควรมอบให้รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนาและคณะหรือศูนย์คอมพิวเตอร์ ทำหน้าที่ในการคัดเลือกบุคลากรที่เหมาะสม แล้วเสนอให้อธิการบดีแต่งตั้ง

5. **คณะกรรมการยกร่างนโยบาย** ให้ทำหน้าที่ในการเตรียมจัดทำร่างนโยบาย โดย ประสานงานกับคณะกรรมการฝ่ายข้อมูลและสารสนเทศ คณะกรรมการกลั่นกรองนโยบาย คณะกรรมการประชาสัมพันธ์การทำนโยบาย และคณะกรรมการติดตามและประเมินนโยบาย เพื่อจัดทำร่างนโยบายและปรับร่างนโยบายให้สอดคล้องกับการพิจารณาการพัฒนา นโยบายในแต่ละขั้นตอน คณะกรรมการชุดนี้ควรมีตัวแทนหัวหน้าโปรแกรมวิชา ตัวแทนคณะวิชาต่าง ๆ ตัวแทนคณาจารย์ ตัวแทนนักศึกษา ตัวแทนองค์กรท้องถิ่น ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก โดยมี ผู้อำนวยการสำนักวางแผนและพัฒนาเป็นประธาน

6. **คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านนโยบายของสถาบัน** ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาทั่วไป ในการจัดทำนโยบายของสถาบัน ทั้งนี้คณะกรรมการชุดนี้ควรประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญด้าน นโยบายหรือผู้ทรงคุณวุฒิด้านนโยบาย รวมทั้งผู้เชี่ยวชาญด้านภาษาและกฎหมาย

## 2. แนวทางการดำเนินงานในการนำรูปแบบการพัฒนา นโยบายไปใช้

จากการที่สถาบันราชภัฏแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันในหลายด้าน โดยเฉพาะจำนวน บุคลากรและความชำนาญในการจัดทำนโยบายและประสบการณ์ในการทำงานนโยบาย ความพร้อม ด้านสิ่งอำนวยความสะดวก ด้านงบประมาณ แนวทางในการบริหารจัดการ และบริบททางด้าน วัฒนธรรม ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงเสนอให้มีการเตรียมการอยู่ 2 เรื่องหลักคือ (1) การเตรียมพัฒนา บุคลากรในการพัฒนา นโยบายของสถาบันราชภัฏ (2) การดำเนินงานเพื่อพัฒนารูปแบบการ พัฒนา นโยบายนี้ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยการนำรูปแบบนี้ไปทดลองและประเมินผลรูปแบบนี้ก่อนที่

จะนำไปเผยแพร่ต่อไป เพื่อจะได้เป็นแนวทางเบื้องต้นแก่สถาบันราชภัฏใดที่จะนำแนวคิดและรูปแบบการพัฒนานโยบายนี้ไปใช้ จึงขอเสนอแนวทางการดำเนินงานเพื่อพัฒนารูปแบบนี้ให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้นก่อนดังนี้

กระบวนการดำเนินงานเพื่อพัฒนารูปแบบนี้ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นนั้น กระบวนการนี้มีส่วนสำคัญที่เป็นแกนและเป็นส่วนสนับสนุนที่ต้องจัดทำไปพร้อม ๆ กันในเวลาเดียวกันถึง 3 ส่วน ได้แก่ 1) ส่วนแรก เป็นการทดลองรูปแบบการพัฒนานโยบายซึ่งจะประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญ ได้แก่ (1) การจัดทำรายละเอียดของรูปแบบเพื่อการทดลอง ซึ่งจะต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการประชาสัมพันธ์เพื่อให้บุคคลที่เกี่ยวข้อง ภายในสถาบันและ/หรือองค์กรท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ประชาชนโดยทั่วไป รวมทั้งคณาจารย์ นักศึกษา เจ้าหน้าที่อื่น ๆ ของสถาบันราชภัฏได้รับรู้และเกิดความเข้าใจในกระบวนการและขั้นตอนการพัฒนานโยบายร่วมกัน อีกทั้งมาตรการในการเตรียมความพร้อมในการจัดทำนโยบายของสถาบันราชภัฏ (2) การทดลองรูปแบบกับสถาบันราชภัฏที่มีความสมัครใจและมีความพร้อม (3) ประเมินผลการดำเนินงานในระยะ 2-4 ปี (4) การปรับปรุงรูปแบบการพัฒนานโยบายเพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทของแต่ละสถาบันราชภัฏ (5) จัดทำคู่มือหรือแนวปฏิบัติเผยแพร่แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะสำนักวางแผนและพัฒนา ทั้งในส่วนของสถาบันราชภัฏและสภาประจำสถาบันราชภัฏ และสถาบันราชภัฏอื่นที่สนใจนำรูปแบบการพัฒนานโยบายนี้ไปใช้ 2) ส่วนที่สอง การเผยแพร่และการประชาสัมพันธ์รูปแบบและผลการดำเนินงานแต่ละขั้นตอนไปสู่สถาบันราชภัฏทั้งหมด และรับฟังข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่าง ๆ 3) ส่วนที่สาม เสนอรูปแบบการพัฒนานโยบายสู่คณะกรรมการสภาสถาบันราชภัฏ (คสส.) เพื่อให้สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏส่งเสริมสนับสนุนให้สถาบันราชภัฏนำรูปแบบนี้ไปใช้ต่อไป

### ข้อจำกัดและเงื่อนไขในการนำรูปแบบนี้ไปใช้

เพื่อให้การนำรูปแบบนี้ไปใช้ให้ประสบผลสำเร็จและมีปัญหาน้อยที่สุด สถาบันราชภัฏหรือมหาวิทยาลัยราชภัฏ (ในอนาคต) ควรคำนึงถึงการดำเนินงานในประเด็นดังต่อไปนี้

1. การเผยแพร่หรือประชาสัมพันธ์รูปแบบการพัฒนานโยบายนี้ต่อสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ คณะกรรมการสภาสถาบันราชภัฏ สภาประจำสถาบัน และต่อสถาบันราชภัฏทุกแห่งเพื่อเน้นการสร้างความรู้ความเข้าใจและวิธีดำเนินงานในการนำรูปแบบนี้ไปใช้ โดยกระทำอย่างต่อเนื่องและกว้างขวาง

2. ดำเนินการจัดทำโครงการนำร่องเพื่อทดลองรูปแบบการพัฒนานโยบายนี้ในสถาบันราชภัฏทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

3. ควรจะได้มอบหมายหรือมีการแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลที่เหมาะสมที่จะทำหน้าที่ให้คำปรึกษาระหว่างการทดลองรูปแบบการพัฒนานโยบายนี้

4. ควรจัดงบประมาณมาสนับสนุนการวิจัยและพัฒนา เพื่อพัฒนารูปแบบการพัฒนานโยบายนี้อย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลาอย่างน้อย 2-4 ปี และดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่ต้องทำไปพร้อมกันทั้งในด้านการทดลองรูปแบบและการเผยแพร่รูปแบบ รวมทั้งผลการดำเนินงานแต่ละขั้นตอน ทั้งนี้จะได้เปิดโอกาสให้ได้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลและสารสนเทศและ/หรือการเสนอความคิดเห็น และข้อเสนอแนะซึ่งกันและกันระหว่างสถาบันราชภัฏต่าง ๆ

5. ในกรณีที่สถาบันราชภัฏเปลี่ยนไปเป็นมหาวิทยาลัยราชภัฏ ก็จะต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไข หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและรับผิดชอบในการพัฒนานโยบายให้สอดคล้องกับรูปแบบโครงสร้างการบริหารงานใหม่ที่ปรับเปลี่ยนไป



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 5

### สรุปผลการวิจัย อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

ในบทนี้มีสาระสำคัญคือ วัตถุประสงค์ของการวิจัย สรุปผลการวิจัย การอภิปรายผลและข้อเสนอแนะ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

#### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ

#### สรุปผลการวิจัย

ผลการวิจัยครั้งนี้ทำให้ได้รูปแบบการพัฒนานโยบายสำหรับสถาบันราชภัฏซึ่งในภาพรวมมี 4 ขั้นตอนคือ (1) ขั้นการริเริ่มจัดทำนโยบายและการเตรียมการในขั้นต้น (2) ขั้นจัดทำร่างนโยบาย (3) ขั้นการพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย และ (4) ขั้นประกาศใช้นโยบายอย่างเป็นทางการ ซึ่งมีผลสรุปดังนี้

**ขั้นการริเริ่มและการเตรียมการจัดทำนโยบายในขั้นต้น** ประกอบด้วยขั้นตอนย่อย 4 ขั้นตอนคือ

1. **ขั้นริเริ่มและรวบรวมประเด็นปัญหา** ขั้นนี้รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนา มอบหมายให้ผู้อำนวยการสำนักวางแผนและพัฒนาเริ่มงานนโยบาย โดยกำหนดให้เป็นหน่วยงานกลางที่รับเรื่องและรวบรวมปัญหาจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งจากทีมบริหาร สภาประจำสถาบัน หรือจากภายนอกสถาบันหรือองค์กรท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และจากปัญหาของนโยบายเดิมที่ผ่านมา มีการจัดตั้งคณะกรรมการติดตามและประเมินนโยบาย มีฝ่ายประชาสัมพันธ์การพัฒนานโยบายเพื่อแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องได้รับทราบความก้าวหน้าและขั้นตอนในการพัฒนานโยบายเพื่อทุกคนจะได้เข้ามามีส่วนร่วมกันมากขึ้น

2. **ขั้นการกลั่นกรองประเด็นปัญหา** เมื่อเจ้าหน้าที่สำนักวางแผนและพัฒนา ตั้งเรื่องและรวบรวมปัญหา หรือระบุในขั้นต้นถึงปัญหาที่เป็นปัญหานโยบายแล้วเสนอให้คณะกรรมการกลั่นกรองนโยบายที่ตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะพิจารณานโยบาย แล้วเสนอให้รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนาและผู้อำนวยการสำนักวางแผนและพัฒนาพิจารณากลั่นกรอง

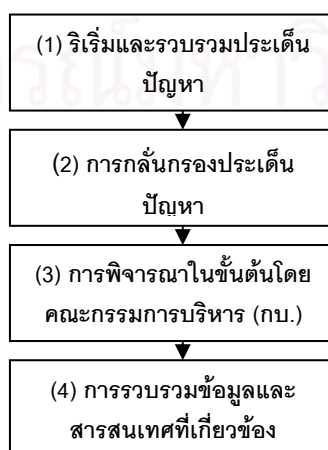
อีกครั้งหนึ่ง แล้วเสนอที่ประชุมคณาจารย์/ผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อรับฟังข้อคิดเห็น จากนั้นคณะกรรมการกลั่นกรองนโยบายมาพิจารณาประเด็นปัญหาอีกครั้งหนึ่ง โดยพิจารณาข้อมูลจากการรับฟังความคิดเห็น ก่อนเสนอให้รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนาพิจารณา เมื่อรองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนาพิจารณาแล้วให้ผู้อำนวยการสำนักวางแผนและพัฒนาจัดทำเป็นระเบียบวาระเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการบริหาร (กบ.) พิจารณาในขั้นต้น

3. **ขั้นการพิจารณาในขั้นต้นของคณะกรรมการบริหาร (กบ.)** ในการประชุมพิจารณาประเด็นปัญหา คณะกรรมการบริหาร (กบ.) จะพิจารณากลั่นกรองประเด็นปัญหาที่เสนอ หากเรื่องใดไม่ชัดเจนก็ให้นำกลับไปศึกษาเพิ่มเติมเพื่อให้เกิดความชัดเจนและถูกต้องมากยิ่งขึ้น แต่ถ้าหากเป็นไปได้เรื่องนั้นก็จะตกไป ส่วนประเด็นปัญหานโยบายใดที่ชัดเจนและถูกต้องก็นำไปพิจารณาเพื่อกำหนดให้ดำเนินการในขั้นต่อไป

4. **ขั้นการเก็บรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศที่เกี่ยวข้อง** เมื่อได้ประเด็นปัญหานโยบายแล้ว รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนาจะมอบหมายให้สำนักวางแผนเป็นหน่วยงานกลางในการรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหานโยบายนั้น โดยจัดตั้งคณะกรรมการฝ่ายข้อมูลและสารสนเทศโดยมีผู้อำนวยการสำนักวางแผนและพัฒนาเป็นประธาน และมีฝ่ายข้อมูลและสารสนเทศของสำนักวางแผนและพัฒนาเป็นกรรมการและเลขานุการ นอกจากนี้อาจมีกรรมการอื่น ๆ ตามความเหมาะสม เช่น ตัวแทนจากคณะวิชา ศูนย์/สำนัก ตัวแทนคณาจารย์ ผู้ทรงคุณวุฒิ ตัวแทนองค์กรท้องถิ่น เป็นต้น ทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหานโยบาย เพื่อจะได้รวบรวมข้อมูลและทำการวิเคราะห์/สังเคราะห์ข้อมูล จัดทำฐานข้อมูลและระบบข้อมูล รวมทั้งสร้างเครือข่ายข้อมูลและการพัฒนาบุคลากรในด้านนี้ให้เพียงพอ เพื่อจัดเตรียมไว้เพื่อการพัฒนานโยบายต่อไป

ขั้นตอนต่าง ๆ ในขั้นการริเริ่มจัดทำนโยบายและการเตรียมการในขั้นต้น เป็นไปดังแผนภูมิที่ 24 ดังนี้

แผนภูมิที่ 24 ขั้นตอนย่อยของขั้นการริเริ่มและการเตรียมการจัดทำนโยบายในขั้นต้น



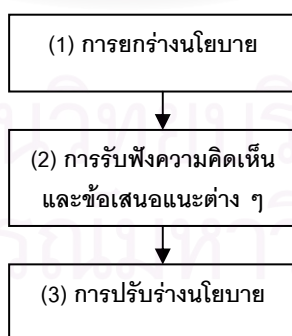
### ขั้นการจัดทำร่างนโยบาย ขั้นนี้ประกอบด้วย 4 ขั้นตอนย่อยดังนี้

1. **ขั้นการยกร่างนโยบาย** ทั้งนี้รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนาเสนอรายชื่อคณะกรรมการยกร่างนโยบายต่ออธิการบดีเพื่อแต่งตั้ง คณะกรรมการยกร่างนโยบายนี้มีรองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนาเป็นประธาน และมีผู้อำนวยการสำนักวางแผนและพัฒนาเป็นกรรมการและเลขานุการ นอกจากนั้นก็จะมีกรรมการอื่น ๆ ตามความเหมาะสม เช่น ตัวแทนจากศูนย์/สำนัก ตัวแทนของคณะวิชา ตัวแทนคณาจารย์ ตัวแทนผู้ทรงคุณวุฒิ ตัวแทนองค์กรท้องถิ่น เป็นต้น ให้ทำหน้าที่ในการยกร่างนโยบายและปรับร่างนโยบาย และให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านนโยบายของสถาบัน โดยเฉพาะผู้ทรงคุณวุฒิด้านภาษาและกฎหมาย

2. **ขั้นรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่าง ๆ** เมื่อคณะกรรมการยกร่างนโยบายขั้นต้นเสร็จแล้วให้นำร่างนโยบายนั้นเสนอต่อบุคลากรของสถาบันและบุคลากรภายนอกสถาบันเพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่าง ๆ โดยอาจจัดประชุมกลุ่มย่อย หรือจัดเสวนา หรือสัมมนา หรืออย่างอื่นที่เห็นว่าเหมาะสมเพื่อจะได้แนวคิดและข้อเสนอแนะต่าง ๆ มาปรับร่างนโยบายต่อไป

3. **ขั้นการปรับร่างนโยบาย** การปรับร่างนโยบายจะกระทำภายหลัง ที่ได้มี การรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่าง ๆ มาแล้ว ทั้งนี้การปรับร่างนโยบายควรดำเนินการโดยคณะกรรมการยกร่างนโยบายจากข้อมูลที่ได้จากข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่าง ๆ รวมทั้งประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องในกรณีที่มีข้อมูลเพิ่มเติม เสร็จแล้วนำร่างนโยบายเสนอต่อรองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนาเพื่อดำเนินการในขั้นต่อไป

ขั้นตอนย่อยต่าง ๆ ในขั้นตอนการจัดทำร่างนโยบายเป็นไปตามแผนภูมิที่ 25 ดังนี้  
แผนภูมิที่ 25 ขั้นตอนย่อยของขั้นการจัดทำร่างนโยบาย



### ขั้นการพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย ขั้นนี้ประกอบด้วย

1. **ขั้นเสนอคณะกรรมการบริหาร (กบ.) พิจารณา** โดยรองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนาจะนำร่างนโยบายเสนอต่อคณะกรรมการบริหาร (กบ.) พิจารณา หาก

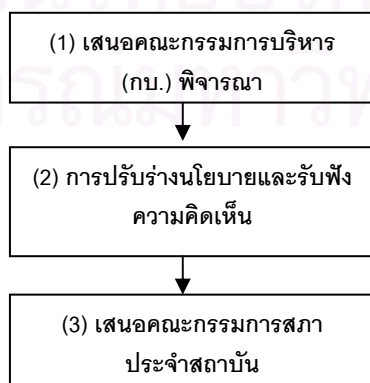
คณะกรรมการบริหาร(กบ.) ยังไม่เห็นชอบและมีข้อท้วงติงหรือข้อเสนอนะใด ๆ ก็จะส่งต้นร่างนโยบายกลับไปให้คณะกรรมการยกวางนโยบายพิจารณาปรับปรุงแก้ไขใหม่ แต่ถ้าเห็นชอบด้วยก็จะส่งร่างนโยบายให้เลขานุการสภาประจำสถาบันดำเนินการต่อไป

**2. ขั้นการปรับร่างนโยบายและรับฟังความคิดเห็น** กรณีการพิจารณาของคณะกรรมการบริหาร (กบ.) ถ้ายังไม่เห็นชอบด้วย แต่มีข้อเสนอนะก็จะให้ส่งกลับไปยังคณะกรรมการยกวางนโยบาย ซึ่งคณะกรรมการยกวางนโยบายจะทำการปรับร่างนโยบาย ทั้งนี้อาจต้องมีการตรวจสอบข้อมูลและสารสนเทศเพิ่มเติมจากนั้นคณะกรรมการยกวางนโยบายนำเสนอร่างนโยบายต่อที่ประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของคณาจารย์ นักศึกษา ประชาชนที่เกี่ยวข้อง ทั้งที่อยู่ภายในสถาบันและ/หรือท้องถิ่น ที่ได้ร่วมกันแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอนะต่าง ๆ จากนั้นคณะกรรมการยกวางนโยบายก็จะนำความคิดเห็นเหล่านั้นมาพิจารณาปรับร่างนโยบายแล้วจึงเสนอร่างนโยบายไปให้เลขานุการสภาประจำสถาบันดำเนินการต่อไป

**3. ขั้นเสนอคณะกรรมการสภาประจำสถาบัน** เลขานุการสภาประจำสถาบันจะนำร่างนโยบายไปบรรจุเข้าเป็นระเบียบวาระของการประชุมสภาประจำสถาบัน โดยรองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนาจะเป็นผู้นำเสนอและชี้แจงรายละเอียด หากสภาประจำสถาบันพิจารณาแล้วยังไม่เห็นชอบและมีข้อท้วงติงหรือข้อเสนอนะใด ๆ ก็จะส่งร่างนโยบายคืนให้คณะกรรมการยกวางนโยบายไปพิจารณาใหม่ เมื่อแก้ไขเสร็จแล้วให้นำร่างนโยบายที่แก้ไขแล้วนำเข้าวาระการประชุมสภาประจำสถาบันหรือแล้วแต่คำแนะนำของสภาประจำสถาบัน ถ้าสภาประจำสถาบันอนุมัติในร่างนโยบายที่เสนอ ก็จะจัดทำประกาศนโยบายของสภาประจำสถาบันแล้วมอบให้อธิการบดีดำเนินการให้เป็นไปตามประกาศนโยบายนั้น

ขั้นตอนย่อยต่าง ๆ ในขั้นตอนการพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบายนั้นเป็นไปตามแผนภูมิที่ 26 ดังนี้

แผนภูมิที่ 26 ขั้นตอนย่อยของขั้นการพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย





## ขั้นการประกาศใช้นโยบายอย่างเป็นทางการ ซึ่งประกอบด้วย

1. **ขั้นการประกาศนโยบายอย่างเป็นทางการ** ทั้งนี้เมื่อคณะกรรมการสภาประจำสถาบัน (สปส.) พิจารณานุมัติให้ใช้เป็นนโยบายได้แล้ว สถาบันจะดำเนินการให้สภาประจำสถาบันออกประกาศเป็นนโยบายอย่างเป็นทางการ แล้วมอบให้อธิการบดีไปดำเนินการตามนโยบายนั้นต่อไป

2. **ขั้นการแจ้งนโยบายแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง** ในกรณีนี้จะดำเนินการใน 2 แบบคือ แบบแรกอธิการบดีแจ้งนโยบายในที่ประชุมคณะกรรมการบริหาร (กบ.) และแจ้งนโยบายรายปีต่อที่ประชุมคณาจารย์ พร้อมด้วยเอกสารนโยบายที่ชัดเจนหรือเป็นรูปเล่ม แจกผู้เข้าประชุม แบบที่สองคืออธิการบดีมอบหมายให้รองอธิการบดีฝ่ายต่าง ๆ และผู้อำนวยการสำนักวางแผนและพัฒนาประชุมชี้แจงตามสายงานต่อทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นทางการ พร้อมเอกสารนโยบายเพื่อทุกหน่วยงานจะได้ทราบและนำนโยบายไปปฏิบัติต่อไป

ขั้นตอนย่อยต่าง ๆ ในขั้นตอนการประกาศใช้นโยบายอย่างเป็นทางการ เป็นไปตามแผนภูมิที่ 27 ดังนี้

แผนภูมิที่ 27 ขั้นตอนย่อยของขั้นการประกาศใช้นโยบายอย่างเป็นทางการ



## อภิปรายผลการวิจัย

ในการอภิปรายผลการวิจัยจะดำเนินการเป็นประเด็นดังต่อไปนี้

### 1. รูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ

ผลการวิจัยครั้งนี้ พบว่ารูปแบบการพัฒนานโยบายที่เหมาะสมสำหรับสถาบันราชภัฏ มีขั้นตอนการพัฒนานโยบาย 4 ขั้นตอน ได้แก่ (1) การริเริ่มจัดทำนโยบายและการเตรียมการในขั้นต้น ซึ่งประกอบไปด้วยขั้นริเริ่มและรวบรวมประเด็นปัญหาในขั้นต้น ขั้นการกลั่นกรองประเด็นปัญหา นโยบาย ขั้นการพิจารณาในขั้นต้นของคณะกรรมการบริหาร (กบ.) และขั้นการรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศที่เกี่ยวข้อง (2) การจัดทำร่างนโยบาย ประกอบด้วยขั้นการยกร่างนโยบาย ขั้นการรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ และขั้นการปรับร่างนโยบาย (3) การพิจารณาตัดสินใจ

กำหนดให้เป็นนโยบาย ประกอบด้วยชั้นเสนอคณะกรรมการบริหาร (กบ.)พิจารณา ชั้นการปรับ  
ร่างนโยบาย และชั้นเสนอคณะกรรมการสภาประจำสถาบัน(สปส.) และ(4)การประกาศใช้เป็น  
นโยบายอย่างเป็นทางการ ประกอบด้วยชั้นการประกาศนโยบายอย่างเป็นทางการ และชั้นแจ้ง  
นโยบายแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการดำเนินงานด้านต่าง ๆ 6 ชุด  
เพื่อให้รูปแบบการพัฒนานโยบายนี้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลยิ่งขึ้น คณะกรรมการ  
ดำเนินงานเหล่านั้น ได้แก่ (1) คณะกรรมการติดตามและประเมินนโยบาย ให้ทำหน้าที่ในการ  
ติดตามและประเมินผลนโยบายต่าง ๆ ที่นำมาใช้เพื่อดูผลสัมฤทธิ์ของนโยบาย ปัญหาหรือ  
ข้อขัดข้องต่าง ๆ ที่ทำให้ปัญหานโยบายไม่ได้รับการแก้ไขหรือได้รับการแก้ไขไม่สมบูรณ์ จัดทำ  
ระบบข้อมูลและสารสนเทศเกี่ยวกับนโยบายที่ผ่านมาและที่กำลังดำเนินการอยู่เพื่อประมวลผล  
เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนานโยบายของสถาบัน คณะกรรมการชุดนี้ควรมอบหมายให้รอง  
อธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนาและคณะกรรมการบริหาร รวมทั้งคณะกรรมการสภาประจำ  
สถาบันเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมทั้งภายในและภายนอกสถาบัน แล้วให้เลขาธิการสภา  
ประจำสถาบันเสนอนายกสภาประจำสถาบันเพื่อแต่งตั้งต่อไป (2) คณะกรรมการประชาสัมพันธ์  
การทำงานนโยบาย ให้ทำหน้าที่ในการแจ้งข่าวสารและสารสนเทศในรูปแบบต่าง ๆ ที่จะทำให้  
บุคลากรทั้งภายในและภายนอกสถาบันได้ทราบข่าวและความเคลื่อนไหวในการจัดทำนโยบาย  
ของสถาบัน ทั้งนี้ควรมอบให้ผู้อำนวยการสำนักงานอธิการบดีร่วมกับรองอธิการบดีฝ่ายบริหารทำ  
หน้าที่ในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสม แล้วเสนอให้อธิการบดีสถาบันราชภัฏเป็นผู้แต่งตั้ง  
และให้ทำหน้าที่ดังกล่าว

(3) คณะกรรมการกลั่นกรองนโยบาย ทำหน้าที่ในการพิจารณากลั่นกรองประเด็นปัญหานโยบาย  
ประสานงานกับคณะกรรมการฝ่ายข้อมูลและสารสนเทศ รวมทั้งทำหน้าที่ในการจัดทำกรับฟัง  
ความคิดเห็นจากคณาจารย์ นักศึกษา และบุคลากรที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาข้อมูลมาใช้ในการ  
กลั่นกรองและปรับร่างนโยบาย คณะกรรมการชุดนี้แต่งตั้งโดยอธิการบดี ทั้งนี้ให้รองอธิการบดี  
ฝ่ายวางแผนและพัฒนาเป็นประธานและผู้อำนวยการสำนักงานวางแผนและพัฒนาเป็นกรรมการและ  
เลขาธิการและมีกรรมการอื่น อีกตามความเหมาะสม โดยเฉพาะตัวแทนคณาจารย์ ผู้ทรงคุณวุฒิ  
ตัวแทนผู้ปกครองหรือองค์กรท้องถิ่น เป็นต้น มาเป็นกรรมการ (4) คณะกรรมการฝ่ายข้อมูลและ  
สารสนเทศ ให้ทำหน้าที่ในการจัดเก็บรวบรวมข้อมูล ตรวจสอบข้อมูล ประมวลผลข้อมูล  
นำเสนอข้อมูลและสารสนเทศ ตลอดจนจัดเก็บข้อมูลและสารสนเทศให้สะดวกต่อการนำไปใช้  
รวมทั้งให้เชื่อมโยงระบบข้อมูลและสารสนเทศสู่ทุกฝ่ายที่ทำงานการพัฒนานโยบาย โดยเฉพาะ  
สภาประจำสถาบัน คณะกรรมการบริหาร (กบ.) เป็นต้น คณะกรรมการชุดนี้ควรมอบให้รอง  
อธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนาและคณะหรือศูนย์คอมพิวเตอร์ทำหน้าที่ในการคัดเลือกบุคลากรที่  
เหมาะสม แล้วเสนอให้อธิการบดีแต่งตั้ง ทั้งนี้ควรมีให้มีสำนักงานขึ้นใหม่อยู่ที่สำนักงานสภา

ประจำสถาบันโดยตรง (5) คณะกรรมการยกเว้นนโยบาย ให้ทำหน้าที่ในการเตรียมจัดทำร่างนโยบาย โดยประสานงานกับคณะกรรมการฝ่ายข้อมูลและสารสนเทศ คณะกรรมการกลั่นกรองนโยบาย คณะกรรมการประชาสัมพันธ์การทำงานนโยบาย และคณะกรรมการติดตามและประเมินนโยบาย เพื่อจัดทำร่างนโยบายและปรับร่างนโยบายให้สอดคล้องกับการพิจารณาการพัฒนา นโยบายในแต่ละขั้นตอน คณะกรรมการชุดนี้ควรมาจากตัวแทนหัวหน้าโปรแกรมวิชา ตัวแทน คณะวิชาต่าง ๆ ตัวแทนคณาจารย์ ตัวแทนนักศึกษา ตัวแทนองค์กรท้องถิ่น ผู้ทรงคุณวุฒิ ภายนอก โดยมีผู้อำนวยการสำนักวางแผนและพัฒนาเป็นประธาน และ (6) คณะกรรมการที่ปรึกษาการยกเว้นนโยบาย ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาทั่วไปในการจัดทำร่างนโยบายของสถาบัน ทั้งนี้คณะกรรมการชุดนี้ควรประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบายหรือผู้ทรงคุณวุฒิด้านนโยบาย รวมทั้งผู้เชี่ยวชาญด้านภาษาและกฎหมายด้วย

ในกรอบแนวคิดในการวิจัยได้กำหนดว่าขั้นตอนในกระบวนการพัฒนานโยบายมี 5 ขั้นตอนคือ (1) การเกิดและก่อรูปนโยบาย (2) การรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศที่เกี่ยวข้อง (3) การจัดทำข้อเสนอ นโยบายหรือการกำหนดนโยบาย (4) การพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย และ (5) การประกาศใช้นโยบาย ซึ่งจะเห็นได้ว่าขั้นตอนในการพัฒนานโยบายที่นำเสนอนี้ต่างไปจากขั้นตอนการพัฒนานโยบายที่เป็นกรอบแนวคิด ส่วนที่หายไปจากรูปแบบการพัฒนานโยบายที่นำเสนอคือ การรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศที่เกี่ยวข้อง แต่โดยรูปแบบการพัฒนานโยบายที่นำเสนอจะมีขั้นตอนการรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศที่เกี่ยวข้องอยู่ในขั้นตอนย่อยที่ 4 ในขั้นตอนที่ 1 แล้ว และในการจัดทำการพัฒนานโยบายแล้วข้อมูลและสารสนเทศจะต้องนำมาใช้ในทุกระยะหลักและทุกระยะย่อย จึงได้จัดตั้งคณะกรรมการฝ่ายข้อมูลและสารสนเทศขึ้นเพื่อจะได้จัดเตรียมข้อมูลต่างให้พร้อมสำหรับนำไปใช้ในการพัฒนานโยบายทั้งระบบ ซึ่งก็สอดคล้องกับที่ นิรมล กิตติวิบูลย์ (2534 : 15) ได้เขียนบทความเรื่องการพัฒนา ระบบสารสนเทศเพื่อการพัฒนา นโยบาย การวางแผนและพัฒนาการศึกษา ในวารสารการศึกษา แห่งชาติ ปีที่ 25 ฉบับที่ 5 เดือนมิถุนายน-กรกฎาคม 2534 สาระสรุปความว่า ระบบสารสนเทศทางการศึกษาเป็นสิ่งที่มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนานโยบาย การวางแผนและพัฒนาการศึกษา เพราะกระบวนการตัดสินใจการบริหารย่อมมีระบบสารสนเทศเป็นหัวใจที่สำคัญ ทุกขั้นตอน การพัฒนาการศึกษาของประเทศจะประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับระบบข้อมูลข่าวสาร และระบบสารสนเทศที่ดีเป็นประการสำคัญ ระบบสารสนเทศทางการศึกษาที่จะนำมาใช้ในการพัฒนานโยบาย การวางแผนและพัฒนาการศึกษา จึงต้องมีความถูกต้อง เชื่อถือได้ ทันสมัย ตรงต่อความต้องการในการวางแผนและทันต่อเวลา จากบทความนี้ชี้ให้เห็นความสำคัญอย่างยิ่งของระบบสารสนเทศต่อการพัฒนานโยบาย ดังนั้นหากมีการพัฒนา

ระบบสารสนเทศที่ดีก็ย่อมมั่นใจได้ว่า การพัฒนานโยบายมีแนวโน้มจะดีไปด้วย และสอดคล้องกับที่วิจิตร ศรีสอ้าน (2533 : 13-23) ได้เสนอบทความเรื่องการวิจัยเชิงนโยบายกับการพัฒนาการศึกษา ไว้ในวารสารเศรษฐศาสตร์ ปีที่ 19 ฉบับที่ 1-2 กรกฎาคม-ธันวาคม 2533 โดยได้กล่าวว่า ส่วนที่มาและการกำหนดนโยบายไม่ว่าจะเรื่องอะไร รวมมาถึงอุดมศึกษาด้วยที่สำคัญมี 2 อย่างคือ จินตนาการกับสารสนเทศ สารสนเทศเป็นเรื่องของการประมวลและประเมินปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายเพื่อให้ได้ข่าวสารข้อมูลเพียงพอที่จะมาใช้เป็นพื้นฐานในการตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย และสอดคล้องกับที่ อุทัย บุญประเสริฐ (2527) ได้ศึกษาเรื่องโครงการปรับปรุงประสิทธิภาพการวางแผนและการบริหารการประถมศึกษาในระดับจังหวัด ที่ได้เสนอให้มีการจัดระบบข้อมูลเพื่อการจัดทำนโยบายและการวางแผนโดยได้เสนอให้ (1) สํารวจข้อมูลเพื่อการจัดทำร่างนโยบาย (2) การวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับนโยบาย เช่น หลักสูตร บุคลากร งบประมาณ ปัญหา ความต้องการ เป็นต้น (3) ข้อมูลที่แสดงผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนและคุณลักษณะที่พึงประสงค์ตามหลักสูตร และได้เสนอโครงสร้างการรวบรวมข้อมูลและแหล่งข้อมูลเพื่อการจัดทำร่างนโยบายว่าประกอบไปด้วย นโยบายของสำนักงานการประถมศึกษา แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติและนโยบายของรัฐบาล ข้อกำหนดด้านหลักสูตร บุคลากร งบประมาณและอื่น ๆ ข้อมูลสภาพปัจจุบัน ปัญหา ศักยภาพและความต้องการในการจัดการศึกษา และแนวโน้ม นโยบาย แผนและความต้องการของส่วนงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในจังหวัด ทั้งนี้ยังสอดคล้องกับการวิจัยเรื่องการวิเคราะห์กระบวนการนโยบายมัธยมศึกษา ด้านการศึกษาเพื่อส่งเสริมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีตามแผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 7 โดย สุรางคนา มัถยานนท์ เมื่อปี พ.ศ.2538 ที่เน้นในเรื่องกระบวนการนโยบายเป็นหลัก ซึ่งก็สามารถจะเห็นแนวทางในการพัฒนานโยบายโดยเฉพาะ การระบุปัญหาที่จะเป็นขั้นการเกิดและก่อรูปนโยบายที่เป็นขั้นแรกของการพัฒนานโยบาย การรวบรวมข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้อง การจัดทำร่างนโยบาย และการประกาศใช้เป็นนโยบาย และสอดคล้องกับที่ อมร รักษาสัตย์ (2522) ได้เสนอปัญหาของการพัฒนานโยบายในประเทศไทยว่ายังขาดข้อสนเทศเชิงปริมาณที่จำเป็นต่อการพัฒนานโยบายอย่างพอเพียง ดังนั้นในรูปแบบการพัฒนานโยบายที่เสนอ ถึงแม้จะมี 4 ขั้นตอนหลักแต่ก็มิได้ละเลยขั้นตอนด้านการรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศซึ่งถือว่าเป็นหัวใจสำคัญในการพัฒนานโยบาย และยังเสนอให้จัดตั้งคณะกรรมการฝ่ายข้อมูลและสารสนเทศขึ้นเพื่อเตรียมการในเรื่องข้อมูลและสารสนเทศอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งยังจะต้องพัฒนาบุคลากรที่นำมาพัฒนาระบบข้อมูลและสารสนเทศ การต่อเชื่อมระบบข้อมูลกับฝ่ายต่างที่ทำงานในระบบการพัฒนานโยบายทั้งหมดอีกด้วย

จะเห็นได้ชัดว่าเป็นรูปแบบการพัฒนานโยบายที่เสนอนี้ครอบคลุมกระบวนการพัฒนานโยบายทั้งหมดแล้วซึ่งการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏแต่ละแห่งอาจไม่ได้แยกแยะขั้นตอน

ที่ชัดเจน และสถาบันราชภัฏแต่ละแห่งก็มีบริบทที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะในขั้นริเริ่มและการเตรียมการจัดทำนโยบายในขั้นต้น และขั้นการจัดทำร่างนโยบาย แต่อย่างไรก็ตามก็สามารถจัดทำนโยบายออกมาได้โดยผ่านขั้นการพัฒนานโยบายหลัก 4 ขั้นตอน โดยเฉพาะขั้นการตัดสินใจนโยบายโดยอาศัยคณะกรรมการสภาประจำสถาบัน รวมทั้งการประกาศนโยบายอย่างเป็นทางการโดยสภาประจำสถาบัน แต่ในการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏก็มีข้อเสียในเรื่องขาดการมีส่วนร่วม ซึ่งจะส่งผลทำให้นโยบายไม่สามารถสะท้อนปัญหาส่วนใหญ่ของสถาบันหรือของชุมชนได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะท้องถิ่นที่สถาบันราชภัฏรับผิดชอบอยู่ซึ่งสอดคล้องกับที่อุทัย บุญประเสริฐ (2523 : 13) ที่กล่าวไว้ในเรื่องการพัฒนา นโยบาย กระบวนการพัฒนานโยบาย พัฒนาการศึกษ ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ระยะที่ 5 (2525-2529) ว่าโดยปกติการกำหนดนโยบายใด ๆ ในประเทศไทย ส่วนใหญ่เป็นเรื่องของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะมากกว่าอย่างอื่น การรับข้อมูลป้อนกลับ(Feedback information) จากมหาชนหรือสมาชิกในสังคมนั้น มักจะไม่ค่อยปรากฏ อีกประการหนึ่งการกำหนดนโยบายเป็นเรื่องที่ต้องการความรู้ความเชี่ยวชาญอยู่บ้างพอสมควร มีสารสนเทศและประสบการณ์เกี่ยวข้องอยู่บ้าง ด้วยเหตุนี้รูปแบบการพัฒนานโยบายที่ผู้วิจัยเสนอ จึงเน้นการมีส่วนร่วมทุกขั้นตอน และผู้วิจัยตระหนักเสมอว่านโยบายที่กำหนดขึ้นจะมีผลกระทบต่อบุคคลจำนวนมาก การมีส่วนร่วมของผู้ที่ได้รับผลกระทบมีความสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการพัฒนานโยบาย ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์หรือเสียประโยชน์ การมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบ มิได้หมายความว่าความว่าจะยอมให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลเหล่านี้มีอำนาจเหนือกระบวนการพัฒนานโยบาย แต่จะทำให้ให้นโยบายที่ประกาศออกไปมีความเหมาะสมเป็นที่ยอมรับและสามารถนำไปปฏิบัติได้มากขึ้น โดยสอดคล้องกับแนวทางพัฒนานโยบายที่อมร รักษาสัตย์ (2522 : 27) ได้กล่าวไว้ว่า นโยบายไม่ใช่การตัดสินใจโดยคน ๆ เดียวหรือคณะบุคคลเดียว แต่ต้องทำกันไปเป็นกระบวนการ หลายขั้นตอน และเกี่ยวข้องกับคนจำนวนมาก ซึ่งในรูปแบบการพัฒนานโยบายที่เสนอ ก็มีคณะบุคคลที่ทำหน้าที่ในการพัฒนานโยบายถึง 6 คณะด้วยกัน ซึ่งบางคณะก็ทำหน้าที่ในการกลั่นกรองประเด็นปัญหาบ้าง บางคณะก็ทำหน้าที่ในการยกร่างนโยบายบ้าง นอกจากนั้นนโยบายยังเป็นเรื่องของส่วนรวม โดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 76 ยังกล่าวไว้ว่ารัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย และในงานวิจัยของ ภาณุวัฒน์ ภัคดีวงศ์(2540) ที่ทำการศึกษาวិเคราะห์เชิงการเมืองของพัฒนาการและทางเลือกในการพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา พบว่าประชาชนในท้องถิ่นซึ่งเป็นโครงสร้างทางการเมืองระดับพื้นฐานกลับไม่มีบทบาทโดยตรงต่อกระบวนการพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจนี้ ดังนั้นจึงไม่ควรให้ใครหรือกลุ่มบุคคลใดผูกขาดตัดตอนอำนาจในการตัดสินใจนโยบายโดยเด็ดขาด ควรให้ฝ่ายคณาจารย์ ประชาชนที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการกลุ่มต่าง ๆ ผู้ทรงคุณวุฒิต่าง ๆ ตลอดจนนักศึกษา

เจ้าหน้าที่ในสถาบันราชภัฏได้มีส่วนร่วมดำเนินการพัฒนานโยบายด้วย ซึ่งในรูปแบบการพัฒนา นโยบายที่เสนอมานี้ก็มีบุคคลหลายฝ่ายได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ทั้งจากการได้เสนอ ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ การตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย การกลั่นกรองประเด็น ปัญหา เป็นต้น ในขณะที่เดียวกันการได้ตัวนโยบายที่ดี จะต้องกำหนดชี้ตัวปัญหาให้ได้ถูกต้องก่อน และวิเคราะห์เพื่อชี้ตัวปัญหาไม่อาจจะทำได้โดยความรู้สึกรหรืออารมณ์ของคนใดคนหนึ่ง แต่ต้อง อาศัยนักวิชาการ ด้วยเหตุนี้ในรูปแบบการพัฒนานโยบายที่เสนอจึงมีคณะกรรมการ กลั่นกรองนโยบาย ซึ่งควรจะมาจากนักวิชาการหลาย ๆ ด้านที่ครอบคลุมภารกิจหลักตาม พระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ. 2538 เพื่อให้กระจายการพิจารณาประเด็นปัญหาได้ ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น อีกทั้งการได้นโยบายที่ดี ควรต้องหาทางเลือกที่ดีที่เหมาะสมได้ ด้วย เหตุนี้การตั้งคณะกรรมการร่างนโยบายจึงต้องมีนักวิชาการหลาย ๆ หน่วยงานมาช่วยพิจารณา ไม่ว่าจะเป็นคณะวิชา ศูนย์/สำนัก ตัวแทนผู้ทรงคุณวุฒิ ตัวแทนนักศึกษา ตัวแทนองค์กรท้องถิ่นหรือ อื่น ๆ ซึ่งจะทำให้ครอบคลุมให้มากที่สุด เพื่อที่จะได้มีการเสนอทางเลือกได้หลากหลายขึ้น

สำหรับการพัฒนานโยบายที่เหมาะสมนั้น อมร รักษาสัตย์ (2522) ได้กล่าวว่า จะต้อง เตรียมการในเรื่องของข้อมูลไว้ประกอบการตัดสินใจ และนิรมล กิตติวิบูลย์ (2534) ที่ได้เขียน บทความเรื่องการพัฒนาาระบบสารสนเทศเพื่อการพัฒนา นโยบาย ยังได้สรุปไว้ว่าระบบสารสนเทศ ทางการศึกษาเป็นสิ่งที่มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนานโยบาย ซึ่งในรูปแบบที่ เสนอก็ยังเน้นในเรื่องการรวบรวมข้อมูล การจัดระบบข้อมูล การจัดทำฐานข้อมูล และการสร้าง เครือข่ายข้อมูลให้สมบูรณ์มากที่สุดเพื่อเตรียมไว้ในการพัฒนานโยบาย และการตัดสินใจในนโยบาย จะต้องให้ผู้ทรงอำนาจที่ถูกต้องชอบธรรมตามกฎหมาย เป็นผู้ตัดสินใจว่าจะเลือกเอานโยบายใด ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความชอบธรรมและจะช่วยให้เกิดผลทางปฏิบัติได้มากขึ้น รูปแบบที่สร้างขึ้นจึง อาศัย **สภาประจำสถาบัน** ให้เป็นผู้ตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย ซึ่งสอดคล้องกับโครงสร้าง การบริหารงานของสถาบันราชภัฏและเป็นไปตามพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ.2538 ใน มาตรา 30(2) ที่ให้สภาประจำสถาบันมีอำนาจในการออกระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ ได้

รูปแบบการพัฒนานโยบายที่ได้นำเสนอไว้เป็น 4 ขั้นตอนได้แก่ การริเริ่มจัดทำนโยบาย และการเตรียมการในขั้นต้น การร่างนโยบาย การพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย และการประกาศใช้เป็นนโยบาย สอดคล้องกับการกำหนดนโยบายของนักวิชาการหลายท่าน อาทิ Lasswell (1956) ที่ได้กำหนดให้การพัฒนานโยบายมีขั้นตอนการค้นหาและรวบรวมข้อมูล และการ กำหนดนโยบาย Dror (1968) ก็เน้นขั้นตอนการศึกษาปัญหา การกำหนดคุณค่าของปัญหา การแสวงหาทางเลือก การเปรียบเทียบทางเลือกและการตัดสินใจเป็นนโยบาย ส่วน Boyer (1971) ก็เน้นการเสนอความคิดริเริ่มหรือการเกิดและก่อรูปนโยบาย การร่างนโยบาย ประชาชนมี

ส่วนร่วมในการร่างนโยบายและการจัดทำร่างนโยบายขั้นสุดท้าย และอมร รักษาสัตย์(2522) ก็เน้นการริเริ่มนโยบาย การกำหนดทางเลือก วิเคราะห์นโยบายและการตัดสินใจนโยบาย สำหรับ Anderson (1975 :26) เน้นการก่อตัวของปัญหา การกำหนดนโยบาย การปรับและยอมรับตัวนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย ด้วยเหตุนี้ในรูปแบบการพัฒนานโยบายที่เสนอ และการให้ความเห็นชอบนโยบายนั้นจะครอบคลุมกระบวนการจัดทำนโยบายทั้งหมด สอดคล้องกับแนวคิดของนักนโยบายหลายท่าน ไม่ว่าจะเป็น Harold D. Lasswell, Thomas Dye, James E. Anderson, Ralph C. Davis, และครอบคลุมถึงกิจกรรมหลายอย่างตามที่ อมร รักษาสัตย์ (2522) ได้กล่าวไว้ เช่น การสร้างสถานการณ์ที่จะทำให้เกิดนโยบาย ระยะเพาะตัวของนโยบาย การริเริ่มนโยบาย การก่อรูปนโยบาย เป็นต้น รวมทั้งสอดคล้องกับที่อุทัย บุญประเสริฐ (2523) ที่จัดทำกรพัฒนานโยบาย กรณีการพัฒนานโยบายการศึกษาของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ระยะที่ 5 (2525-2529) ที่มีขั้นตอน 3 ขั้นตอนคือ การเตรียมการขั้นต้น การกำหนดแนวทางนโยบายและ การร่างและการกำหนดตัวนโยบาย อีกทั้งจะเป็นขั้นตอนที่กระชับ กระทัดรัด และสอดคล้องกับโครงสร้างการบริหารงานของสถาบันราชภัฏที่ดำเนินการตัดสินใจโดยอาศัยสภาประจำสถาบัน และยังทำให้ประชาคมของสถาบันราชภัฏและผู้ที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะท้องถิ่นได้มีโอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนานโยบาย แต่อย่างไรก็ตามขั้นตอนในการพัฒนานโยบายนี้จะสัมฤทธิ์ผลได้ดีก็ควรที่จะดำเนินการนำไปสู่กระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และประเมินผลนโยบายต่อไป และจากการที่ได้ศึกษาข้อมูลภาคสนามจะพบว่าขั้นตอนในการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏแต่ละแห่งจะแตกต่างกัน อาจมีบางขั้นตอนที่เหมือนกันบ้างก็ขึ้นอยู่กับแนวปฏิบัติของแต่ละสถาบัน ดังนั้นรูปแบบการพัฒนานโยบายนี้จะช่วยทำให้สถาบันราชภัฏหลาย ๆ แห่งได้มีโอกาสจัดทำนโยบายอย่างถูกต้องในวิธีการและกระบวนการ รวมทั้งจะได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลในการจัดทำนโยบายซึ่งกันและกัน ซึ่งจะทำให้ได้ตัวนโยบายที่ดี ที่เหมาะสมต่อไป สำหรับในรายละเอียดของรูปแบบการพัฒนานโยบายสำหรับสถาบันราชภัฏนี้จะได้อภิปรายในแต่ละขั้นตอนดังนี้

## 2. ขั้นตอนหลักของรูปแบบการพัฒนานโยบาย

### 2.1 ขั้นริเริ่มและการเตรียมการจัดทำนโยบายในขั้นต้น

ผลการวิจัยพบว่าในขั้นนี้มีขั้นตอนย่อย 4 ขั้นตอน ได้แก่ (1) การริเริ่มและรวบรวมประเด็นปัญหา (2) การกลั่นกรองประเด็นปัญหา (3) การพิจารณาในขั้นต้นโดยคณะกรรมการบริหาร(กบ.) และ (4) การรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศที่เกี่ยวข้อง โดยปกติกระบวนการพัฒนานโยบายจะเริ่มต้นที่การเกิดและก่อรูปนโยบายหรือการริเริ่มนโยบาย (Policy initiation) ซึ่งจะเป็นการดำริหรือคิดที่จะให้มีการกำหนดแนวทางดำเนินงานของหน่วยงานนั้นเพื่อ

กำหนดแนวทางปฏิบัติ และข้อกำหนดนโยบายที่ริเริ่มขึ้นมานั้นจะต้องคิดขึ้นมาบนพื้นฐานของปัญหา ดังนั้นในกระบวนการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏในขั้นการริเริ่มจัดทำนโยบายและการเตรียมการในขั้นต้นนี้จะมาจากหลายทาง เช่น ปัญหาของหน่วยงาน อธิการบดีและทีมงานบริหาร มาจากความต้องการของท้องถิ่น มาจากสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ เป็นต้น ซึ่งในการศึกษาภาคสนามพบว่าส่วนใหญ่การริเริ่มในการจัดทำนโยบายจะมาจากสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏเป็นหลัก ซึ่งจะยังไม่ได้สะท้อนการแก้ปัญหาของท้องถิ่นหรือของหน่วยงานภายในสถาบันราชภัฏมากนัก ทั้ง ๆ ที่ปรัชญาของสถาบันราชภัฏคือ สถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้ในการจัดทำนโยบายของราชภัฏที่ผ่าน ๆ มาจึงไม่สอดคล้องกับปรัชญาและปัญหาต่าง ๆ ทั้งจากหน่วยงานภายในและหน่วยงานภายนอก ทำให้เป็นนโยบายของคนบางกลุ่มบางคน ดังนั้นในการออกแบบรูปแบบการพัฒนานโยบายจึงได้พยายามที่จะจัดตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ถึง 6 ชุด ได้แก่ (1) คณะกรรมการติดตามและประเมินผลนโยบาย (2) คณะกรรมการประชาสัมพันธ์การทำงานนโยบาย (3) คณะกรรมการกลั่นกรองนโยบาย (4) คณะกรรมการฝ่ายข้อมูลและสารสนเทศ (5) คณะกรรมการยกเว้นนโยบาย และ (6) คณะกรรมการที่ปรึกษาการทำงานนโยบาย ซึ่งคณะกรรมการชุดต่าง ๆ จะมีบุคลากรหลายฝ่ายทั้งในส่วนที่เป็นบุคลากรภายในสถาบันและที่มาจากภายนอกสถาบันหรือองค์กรท้องถิ่น จะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมในการพัฒนานโยบายมากขึ้น ทั้งนี้ทำให้ได้มีส่วนร่วมและต้องการให้มีการรวบรวมปัญหาด้วยความหลากหลายและสะท้อนปัญหาท้องถิ่นให้กว้างขวางมากขึ้นด้วย และสอดคล้องกับภารกิจตามพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ.2538 ซึ่งสอดคล้องกับที่ วิจิตร ศรีสอาน (2533:13-23) ได้เสนอวิธีการศึกษาวิจัยอนาคตมาเป็นจุดเริ่มต้นของการทำนโยบาย และสอดคล้องกับที่ สมบัติ อารงธัญวงศ์ (2543 : 321) ที่ได้กล่าวว่าขั้นตอนแรกของการทำนโยบายอาจเริ่มจากการพิจารณาลักษณะของปัญหาและควรจัดลำดับความสำคัญของระเบียบวาระพิจารณาปัญหา นโยบาย การริเริ่มหรือการก่อรูปนโยบายมิใช่จะมีความสำคัญเฉพาะการระบุปัญหา นโยบาย เท่านั้น แต่ยังมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการนำนโยบายไปปฏิบัติอีกด้วย ทั้งนี้รูปแบบการพัฒนานโยบายในขั้นการริเริ่มจัดทำนโยบายและการเตรียมการในขั้นต้น โดยเฉพาะการเตรียมการในขั้นต้นจะเสนอตั้งคณะทำงาน 4 ชุด ได้แก่ คณะกรรมการกลั่นกรองนโยบาย คณะกรรมการฝ่ายข้อมูลและสารสนเทศ คณะกรรมการติดตามและประเมินผลนโยบาย และคณะกรรมการประชาสัมพันธ์การจัดทำนโยบาย ทั้งนี้เพราะว่าขั้นการริเริ่มจัดทำนโยบายและการเตรียมการในขั้นต้น ซึ่งเป็นขั้นตอนที่เสนอแนะความคิดเห็น ส่งเสริมหรือสนับสนุนให้มีการจัดทำนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งแต่ละคนหรือแต่ละกลุ่มอาจริเริ่มความคิดขึ้นมาเอง หรืออาจจะได้รับการเสนอแนะหรือสนับสนุนจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลอื่น ๆ ก็ได้ ในการเสนอแนะให้ริเริ่มให้มีการกำหนดนโยบายนี้โดยทั่วไปผู้กำหนดนโยบายจะได้รับการเสนอแนะ



ในหลาย ๆ แนวทาง หลาย ๆ หนทางเลือก ในบรรดาข้อเสนอต่าง ๆ เหล่านี้ย่อมมีทั้งข้อเสนอดีที่สามารถนำไปใช้ได้และก็อาจมีบางที่ยากที่จะนำไปใช้ได้ แต่อย่างไรก็ตามขั้นนี้นับมีความสำคัญยิ่งในการพัฒนานโยบาย ซึ่งสอดคล้องกับที่ อุกฤษณ์ บุญประเสริฐ (252: 15) ได้ศึกษาเรื่องการพัฒนา นโยบาย การพัฒนา นโยบาย พัฒนาการศึกษา ของ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ระยะเวลาที่ 5 (2525-2529) แล้วได้เสนอให้มีการศึกษา 3 ขั้นตอน และขั้นตอนแรกก็คือการเตรียมการขั้นต้น ขั้นที่สองการกำหนดแนวทางนโยบาย และขั้นที่สามการร่างและการกำหนดตัวนโยบาย โดยได้ให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการและคณะทำงานเพื่อให้ทำหน้าที่ตระเตรียมข้อมูลศึกษาสาระและการพัฒนาสถาบันและได้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับทิศทางที่ควรจะเป็นของสถาบัน

จากทั้งหมดที่กล่าวมาจะเห็นได้ชัดว่ารูปแบบที่เสนอในขั้นแรกคือการริเริ่มจัดทำนโยบายและการเตรียมการในขั้นต้นจึงเป็นขั้นที่สำคัญและสอดคล้องกับที่นักวิชาการหลายท่านได้เสนอไว้ และสามารถที่จะนำไปใช้แล้วทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาคมมากยิ่งขึ้น ซึ่งจากผลการวิจัย จุดเริ่มต้นของการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏก็คือให้หน่วยงานที่เรียกว่า สำนักวางแผนและพัฒนา ของสถาบันราชภัฏเป็นหน่วยงานกลางในการที่จะริเริ่ม รับเรื่องและรวบรวมประเด็นปัญหาต่าง ๆ แต่ปัญหาต่าง ๆ มีเป็นจำนวนมาก จึงต้องมีคณะกรรมการเฉพาะในการพิจารณาถ้อยแถลงของประเด็นปัญหาคือ คณะกรรมการถ้อยแถลงนโยบาย ว่าเรื่องใดที่เป็นประเด็นปัญหาเชิงนโยบาย ก็รวบรวมและนำเสนอรองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนา และผู้อำนวยการสำนักวางแผนและพัฒนาพิจารณาถ้อยแถลง อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งเรื่องนี้สอดคล้องกับที่ เสถียร เหลืองอร่าม (2524) , ปิยะวัฒน์ ศิวรักษ์ (2542) และ Lindblom (1968) ที่ได้กล่าวไว้ว่าผู้วางนโยบายต้องทราบแก่นแท้ของปัญหาและต้องทราบเป้าหมายอย่างถ่องแท้ก่อนว่าอะไรคือปัญหาที่จะต้องแก้ไข เมื่อทราบปัญหาจึงจะวางนโยบายได้ รวมทั้งที่ ศุภชัย ยาวะประภาส (2540) ก็ยังได้เสนอแนะว่าการระบุประเด็นปัญหาได้ถูกต้องนั้นต้องอาศัยความคิดสร้างสรรค์ และสิ่งที่ขาดไม่ได้ในขั้นนี้ก็คือระบบข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ซึ่ง Lasswell (1956) ก็ได้กล่าวถึงขั้นการค้นหาและรวบรวมข้อมูลข่าวสารว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญมาก สุรางคนา มัถยานนท์ (2538) ก็ได้กล่าวถึงขั้นตอนสำคัญในการกำหนดนโยบายไว้เป็นขั้นที่ 2 คือการรวบรวมข้อมูลข่าวสาร และ อมร รักษาสัตย์ (2522) ได้เสนอไว้ว่าการพัฒนานโยบายที่ใช้ในประเทศไทย สิ่งที่จะต้องทำมากก็คือ การปรับปรุงระบบข่าวสารข้อมูล รวมทั้งนิรมล กิตติวิบูลย์ (2534) ที่ได้เขียนบทความเรื่องการพัฒนากระบวนทัศน์สารสนเทศเพื่อการพัฒนา นโยบายไว้และสรุปว่าระบบสารสนเทศทางการศึกษาเป็นสิ่งที่มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนานโยบาย ดังนั้นจะเห็นได้ว่าขั้นตอนการริเริ่มจัดทำนโยบายและการเตรียมการในขั้นต้นนี้เป็นขั้นตอนที่สำคัญมาก หากวิเคราะห์/สังเคราะห์ปัญหาไม่ได้ การเตรียมข้อมูลไม่พร้อม และการจัดทำนโยบายต่อไป

ก็จะผิดพลาดไปหมด โดยเฉพาะสิ่งที่น่าเป็นห่วงก็คือจากการศึกษาภาคสนามพบว่าระบบข้อมูลของสถาบันราชภัฏมักจะไม่พร้อมและขาดความทันสมัย และความต่อเนื่องในการจัดเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนั้นหากพัฒนาระบบข้อมูลให้ดีขึ้น การพัฒนานโยบายจะมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

## 2.2 ขั้นตอนการจัดทำร่างนโยบาย

ในการจัดทำร่างนโยบายนี้จำเป็นต้องแต่งตั้งคณะกรรมการร่างนโยบาย ทั้งนี้หน่วยงานส่วนใหญ่จะมีคณะกรรมการร่างนโยบาย ซึ่งในการศึกษาของ อูทัย บุญประเสริฐ (2523) กรณีการพัฒนานโยบายของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ก็ยังมีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่างนโยบาย แต่เนื่องจากในสถาบันราชภัฏ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงก็คือ สำนักวางแผนและพัฒนา ซึ่งขึ้นตรงต่อรองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนา จึงเหมาะสมที่จะทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการในการร่างนโยบาย แต่กรรมการอื่น ๆ ควรน่าจะต้องมีตัวแทนของกลุ่มต่าง ๆ เช่น คณาจารย์ นักศึกษา องค์กรท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น มาเป็นกรรมการในการร่าง ทั้งนี้จะเป็นไปตามหลักของกลุ่มผลประโยชน์ที่จะต้องกระจายผลได้ในทั่วถึงเมื่อมีนโยบายนั้นออกมา รวมทั้งเป็นการคานอำนาจของกลุ่มผู้นำ อีกทั้งยังสอดคล้องกับการมีส่วนร่วมในการจัดทำนโยบายด้วย แต่เมื่อร่างนโยบายแล้วจำเป็นต้องเสนอร่างนโยบายสู่ประชากรที่เกี่ยวข้องอย่างทั่วถึงเพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ ซึ่งเป็นไปตามหลักประชาธิปไตย และการมีส่วนร่วม สอดคล้องกับมาตรา 76 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่กล่าวว่ารัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย

ในการร่างนโยบายนี้ กอบกุล สรรพกิจจาง (2541) ได้ทำการวิจัยเรื่องการวิจัยเชิงนโยบายเพื่อการพัฒนาโดยการใช้อินเทอร์เน็ตสำหรับสถาบันอุดมศึกษาไทย พบว่า สารของนโยบายที่ควรกำหนดไว้ในนโยบายควรเสนอทางเลือกในการกำหนดนโยบายของแต่ละประเด็น นโยบายให้มีหลายทางเลือกและมีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเด็น ซึ่งสอดคล้องกับหลักการกำหนดนโยบายที่ กุลธน ธนาพงศธร (2520) ได้เสนอไว้ว่าในการกำหนดนโยบาย ควรเป็นการพิจารณาสภาพปัญหาและความต้องการ กำหนดเป้าหมายของนโยบาย วิเคราะห์ทางเลือก ตัดสินใจเลือกทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดภายใต้เงื่อนไขและข้อจำกัด ในขณะที่ Gow (1991) ได้เสนอว่าการกำหนดข้อเสนอหรือนโยบายนั้นเป็นการตรวจสอบข้อเสนอแนะต่าง ๆ ที่จะนำไปสู่การกำหนดนโยบาย กิจกรรมสำคัญได้แก่ การวิจัย การทบทวน การพิจารณากำหนดโครงการและการเลือกสรรแนวนโยบาย ส่วน Buchholz (1992) ได้เสนอไว้ในหนังสือชื่อ Business Environment and public policy ได้กล่าวว่าขั้นการกำหนดนโยบายจะเกี่ยวข้องกับ การร่างข้อเสนอหรือทางเลือกเชิงนโยบายต่าง ๆ เพื่อทำการพิจารณาตัดสินใจและอนุมัติเห็นชอบในขั้นสุดท้าย ซึ่ง Lindblom (1968) ได้กล่าวไว้ในหนังสือชื่อว่า The Policy -Making

Process โดยเน้นว่าในการวางหรือกำหนดนโยบายทางเลือกต่าง ๆ นั้น ทุกทางเลือกของนโยบายจะต้องให้สอดคล้องกับเป้าหมาย การวางแผน และกระบวนการตัดสินใจ จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า การยกร่างนโยบายจะเป็นเรื่องของกรนำแนวทางเลือกที่ดี ที่เหมาะสมมาจัดทำเป็นร่างนโยบายเบื้องต้น ซึ่งอาจจัดทำโดยเจ้าหน้าที่ผู้ช่วยเหลือในหน่วยงานต่าง ๆ หรือโดยคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นเพื่อยกร่างนโยบายอย่างหนึ่งอย่างใดโดยเฉพาะก็ได้ ซึ่งในรูปแบบที่เสนอมานี้ จะให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการยกร่างนโยบายขึ้นมาชุดหนึ่งที่มีรองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนาเป็นประธาน และมีผู้อำนวยการสำนักวางแผนและพัฒนาเป็นกรรมการและเลขานุการ รวมทั้งกรรมการอื่น ๆ อีกตามที่เห็นสมควร แต่เนื่องจากการยกร่างนโยบาย จะส่งผลได้ผลเสียต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากผลของนโยบาย จึงต้องนำเอาร่างนโยบายไปประเมินความเหมาะสม จากแนวคิดของ Lindblom(1968) ที่เป็นกระบวนการตัดสินใจของผู้ที่ได้รับผลกระทบ ดังนั้นจึงต้องมีการนำเอาร่างนโยบายไปเสนอกลุ่มต่าง ๆ เพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่าง ๆ แล้วนำเอาข้อคิดเห็นต่าง ๆ เหล่านี้มาปรับร่างนโยบายให้สอดคล้องกับเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ สามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงประเด็นและคนส่วนใหญ่ได้รับประโยชน์จากนโยบายนั้น ๆ

### 2.3 ขั้นตอนการพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย

ผลการวิจัยพบว่า การพิจารณาตัดสินใจในการกำหนดนโยบายมี 2 ชุด ชุดแรก ได้แก่ คณะกรรมการบริหาร (กบ.) ซึ่งประกอบไปด้วย อธิการบดีเป็นประธาน มีกรรมการประกอบด้วย รองอธิการบดีฝ่ายต่าง ๆ คณบดี ผู้อำนวยการศูนย์ และสำนักต่าง ๆ อีกชุดหนึ่ง ได้แก่ คณะกรรมการสภาประจำสถาบัน (มีทั้งหมด 18 ท่าน) ทำหน้าที่ในการพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย ในเรื่องนี้ อมร รักษาสัตย์ ได้กล่าวว่าในขั้นการตัดสินใจพัฒนานโยบายนั้นเป็นที่ยอมรับกันว่า ผู้ทรงอำนาจที่ถูกต้องชอบธรรมตามกฎหมายย่อมจะต้องเป็นผู้ที่ตัดสินใจว่าจะเลือกเอานโยบายใด ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความชอบธรรมและจะช่วยให้เกิดผลทางปฏิบัติได้ดีกว่าการสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและความชอบธรรม และสอดคล้องกับที่ Lindblom (1968) ได้กล่าวถึงในหนังสือชื่อ The Policy-Making Process ว่าการเลือกวางหรือกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับเป้าหมายนั้น อาจมีนโยบายและทางเลือกปฏิบัติได้หลายประการ การเลือกหรือตัดสินใจเลือกนโยบายใด ๆ ผู้กำหนดนโยบายจะต้องเลือกนโยบายที่ดีที่สุด เหมาะสมที่สุดเพียงประการเดียวจากบรรดาทางเลือกนโยบายต่าง ๆ ที่มีอยู่อย่างถูกต้อง และการที่รูปแบบการพัฒนานโยบายนี้กำหนดให้มีผู้ตัดสินใจโดยอาศัยสภาประจำสถาบัน ซึ่งเป็นไปตามบทบาทและอำนาจหน้าที่แล้ว ยังทำให้ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วยโดยผ่านทางกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เพียงแต่ทางสถาบันราชภัฏจะต้องให้ความรู้ความเข้าใจและข้อมูลที่ถูกต้องแก่ผู้ทรงคุณวุฒิอย่างสม่ำเสมอเพื่อจะได้เข้าสู่เป้าหมายรวมอย่างเดียวกัน แต่ในการศึกษาภาคสนามพบว่า มีสถาบันราชภัฏบางแห่งที่พิจารณาตัดสินใจกำหนดนโยบายโดย

อธิการบดีมากกว่าที่จะให้สภาประจำสถาบันเป็นผู้พิจารณาตัดสินใจกำหนดเป็นนโยบาย ทำให้สภาประจำสถาบันของสถาบันราชภัฏบางแห่งไม่ค่อยได้ทราบว่ามีแต่สภาสถาบันราชภัฏออกนโยบายใดบ้าง และยังสงสัยถึงอำนาจหน้าที่ของสภาประจำสถาบันว่าทำอะไรกันแน่ ในขณะที่ David Gow ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ไว้ในเรื่องวงจรมติว่า การให้การอนุมัติเห็นชอบโดยผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติ ในกรณีที่มีนโยบายเป็นลายลักษณ์อักษรและมีเนื้อหาที่ต้องผ่านการอนุมัติอย่างเป็นทางการจากองค์การนิติบัญญัติ กิจกรรมสำคัญในขั้นนี้คือ การให้ความเห็นชอบในแนวทางนโยบาย การบ่งชี้ถึงผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น การสื่อสาร การอนุมัติเห็นชอบและการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ ส่วนเสถียร เหลืองอร่าม ได้ให้แนวคิดว่าการตัดสินใจกำหนดเป็นนโยบายนั้น ผู้วางนโยบายจะต้องกระทำโดยพิจารณาหาทางที่ดีที่สุดหลาย ๆ ทางโดยนำมาเปรียบเทียบว่าทางไหนที่ดีที่สุด นำเอาสิ่งนั้นไปเป็นแนวทางในการปฏิบัติ ซึ่ง ปิยวัฒน์ ศิวรักษ์ (2540) ได้เขียนบทความในวารสารข้าราชการ โดยกล่าวว่าการวางนโยบายเป็นการตัดสินใจประเภทหนึ่งที่มีอยู่ 2 แนวทางคือ (1) การตัดสินใจแบบสมเหตุสมผล และ (2) การตัดสินใจแบบค่อยเป็นค่อยไป ที่เป็นปัญหาอย่างมากของผู้ตัดสินใจ ในที่นี้ก็คือทั้งคณะกรรมการบริหารและคณะกรรมการสภาประจำสถาบันว่าจะตัดสินใจแบบใดก็เผชิญกับข้อมูลในการประกอบการตัดสินใจมักจะเป็นข้อมูลที่ไม่สมบูรณ์ ด้วยเหตุนี้การตัดสินใจในการกำหนดนโยบายจึงมักจะเกิดขึ้นแบบค่อยเป็นค่อยไปมากกว่า ทั้งนี้ด้วยเงื่อนไข 3 อย่างได้แก่ เวลา งบประมาณ และความพร้อมของข้อมูล ในการเสนอรูปแบบการพัฒนานโยบายครั้งนี้ จึงได้เสนอให้มีการสร้างเครือข่ายข้อมูล และจัดระบบฐานข้อมูลที่พร้อมจะใช้ได้เสมอ ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการสภาประจำสถาบันหรือคณะกรรมการบริหาร ก็สามารถเรียกข้อมูลที่ตนต้องการได้ตลอดเวลา สิ่งนี้จะช่วยทำให้มีการตรวจสอบข้อมูลซึ่งกันและกัน ทำให้การตัดสินใจมีความถูกต้องและรวดเร็วมากยิ่งขึ้น

สิ่งสำคัญที่ต้องตระหนักไว้ก็คือการพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบายนั้นต้องมาจากผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น กล่าวคือต้องเป็นไปโดยระเบียบหรือกฎหมาย สถาบันราชภัฏมิได้มีโครงสร้างการบริหารที่มีสภาประจำสถาบันที่ทำหน้าที่คล้ายกับสถาบันนิติบัญญัติ และเป็นไปตามพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ.2538 มาตรา 30(2) ที่ให้สภาประจำสถาบันมีอำนาจในการออกระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ ได้ ดังนั้นในการตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบายจึงเป็นเรื่องของคณะกรรมการสภาประจำสถาบันโดยตรง

#### 2.4 การประกาศใช้นโยบายอย่างเป็นทางการ

นอกจากนี้ในขั้นการพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบายแล้วยังรวมไปถึงการประกาศใช้นโยบายซึ่งจะทำหลังจากที่สภาประจำสถาบันอนุมัติให้เป็นนโยบายแล้ว ซึ่งผลของการประกาศใช้นโยบายนั้น อมร รักษาสิทธิ์ กล่าวว่าผลของนโยบายจะแสดงออกมา 3 รูป

คือ กฎหมาย การตัดสินใจในการจัดสรรทรัพยากร และการออกคำสั่งหรือคำแนะนำของฝ่ายบริหาร และสอดคล้องกับ Lineburry and Sharkansky (1971 : 190-191) ได้กล่าวไว้ในหนังสือชื่อ Urban Politics and Public Policy ว่านโยบายจะต้องมีการประกาศให้ประชาชนได้ทราบล่วงหน้าและอย่างทั่วถึง ดังนั้นการประกาศใช้นโยบายจึงต้องมีการชี้แจงทำความเข้าใจกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่จะต้องปฏิบัติต่อไป ซึ่งในการศึกษาภาคสนามก็พบว่าการประกาศนโยบายนั้นยังมีสถาบันราชการบางแห่งที่ไม่ประกาศใช้เป็นนโยบายอย่างเป็นทางการและเป็นลายลักษณ์อักษร และไม่คอยได้ชี้แจงทำความเข้าใจกับหน่วยงานระดับล่าง ทำให้การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมีปัญหาอยู่เสมอ สถาบันราชการบางแห่งไม่ได้มีการประชุมชี้แจงและทำความเข้าใจที่จะแจ้งนโยบายแก่ผู้ร่วมงาน แต่ใช้วิธีประกาศนโยบายโดยวิธีการลงนโยบายในวารสาร ซึ่งก็เป็นอีกวิธีหนึ่งที่ทำได้ แต่ผลที่ได้รับอาจไม่แน่นอน สิ่งที่น่าจะทำก็คือการประชุมชี้แจงและจัดทำนโยบายออกเป็นเอกสารที่เป็นรูปเล่มประกอบ อย่างไรก็ตามมีผู้ทรงคุณวุฒิบางท่านถึงกับเสนอให้เขียนนโยบายลงบนแผ่นป้ายขนาดใหญ่แล้วติดไว้ให้เห็นและทราบทั่วกัน ซึ่งสิ่งเหล่านี้สอดคล้องกับ Terry (1997:191-193) ได้กล่าวว่่านโยบายที่ดีจะต้องแปลงไว้เป็นลายลักษณ์อักษรที่สมาชิกทุกคนและทุกระดับชั้นภายในหน่วยงานสามารถเข้าใจได้อย่างชัดเจน แต่สิ่งหนึ่งที่ทำแล้วก็อาจจะเกิดข้อผูกมัดสถาบันมากเกินไปก็ได้ จากข้อสังเกตในการศึกษาภาคสนาม จะมีสถาบันราชการบางแห่งเมื่อประกาศนโยบายแล้ว ก็มาแปลงนโยบายต่อสื่อมวลชนเพื่อเป็นข้อยืนยันว่าสถาบันจะดำเนินตามนโยบายที่แปลงไว้แน่นอน แต่อย่างไรก็ตามการให้ความเห็นชอบนโยบายหรือการพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย จะเป็นส่วนที่ควรให้สภาประจำสถาบันได้มีบทบาทที่จะเป็นผู้ตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย มิใช่คณะกรรมการบริหาร (กบ.) หรือผู้บริหารระดับสูงเป็นผู้ตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย

และผลการวิจัยพบว่าการแจ้งนโยบายจะสามารถดำเนินการได้ 2 แบบคือ แบบแรก อธิการบดีจะแจ้งนโยบายในที่ประชุมคณะกรรมการบริหาร และแจ้งนโยบายประจำปีต่อที่ประชุมคณาจารย์ พร้อมด้วยเอกสารนโยบายที่ชัดเจนแก่ผู้เข้าประชุม แบบที่สองคืออธิการบดีจะมอบหมายให้รองอธิการบดีฝ่ายต่าง ๆ และผู้อำนวยการสำนักวางแผนและพัฒนาประชุมชี้แจงตามสายงานต่อทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นทางการ พร้อมเอกสารนโยบายเพื่อจะได้ทราบและนำนโยบายสู่การปฏิบัติต่อไป ซึ่งเรื่องนี้ก็เป็นไปตามการวินิจฉัยสั่งการนั่นเอง แต่ที่ควรปฏิบัติควบคู่ไปด้วยก็คือ ให้มีการประสานงานด้วยดีและมีการติดต่อสื่อสารแบบสองทาง จะทำให้ความคลาดเคลื่อนในการสื่อสารหรือการแจ้งนโยบายมีความผิดพลาดน้อยที่สุดและทุกคนในหน่วยงานมีความเข้าใจตรงกันมากที่สุด

## ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัยดังกล่าว มีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ควรมีการทดลองรูปแบบการพัฒนานโยบายนี้โดยให้มีสถาบันราชภัฏนำร่อง โดยเลือกสถาบันที่สมัครใจหรือสนใจและมีความพร้อมในการพัฒนานโยบายดูก่อน 1-2 แห่ง แล้วศึกษาข้อบกพร่องที่อาจจะมีและควรทำการปรับปรุงหรือแก้ไข เพื่อจะได้นำไปใช้เป็นแบบอย่างของสถาบันราชภัฏอื่น ๆ แล้วทำการประเมินผลการดำเนินงานในระยะเวลา 2-5 ปี
2. ควรทำการประชาสัมพันธ์รูปแบบการพัฒนานโยบายนี้กับสถาบันราชภัฏทั้งหมดและกับสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดความเข้าใจโดยทั่วกัน
3. ควรพัฒนาบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการจัดทำนโยบาย โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่นโยบายและแผน (นักวิเคราะห์นโยบายและแผน) ในหน่วยงานของสำนักวางแผนและพัฒนา เพื่อให้มีความรู้ความสามารถในเรื่องกระบวนการและการจัดทำนโยบาย จะทำให้สามารถสนับสนุนการปฏิบัติในกระบวนการนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
4. ควรพัฒนาระบบข้อมูลและสารสนเทศ (MIS) เพื่อการบริหารสถาบัน ให้เป็นระบบข้อมูลและสารสนเทศที่ดีที่มีประสิทธิภาพและการสร้างฐานข้อมูล และเครือข่ายข้อมูลที่ทันสมัย ถูกต้องและสามารถนำมาใช้กับกระบวนการพัฒนานโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งพัฒนาบุคลากรในด้านนี้ให้มีความชำนาญกับการใช้ระบบข้อมูลเหล่านี้
5. ควรจัดทำคู่มือหรือแนวปฏิบัติของรูปแบบการพัฒนานโยบายนี้ เผยแพร่แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องในระดับทุกหน่วยงานภายใน โดยเฉพาะสำนักวางแผนและพัฒนา เพื่อช่วยให้ได้แนวปฏิบัติที่สอดคล้องกัน
6. ควรพัฒนาระบบงานให้บุคลากรทั้งภายในและภายนอกสถาบัน ได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมของการพัฒนานโยบายให้มากขึ้น โดยเฉพาะในนโยบายที่มีส่วนเกี่ยวข้องด้วย
7. สิ่งที่สถาบันราชภัฏควรดำเนินการคือ การสร้างความเข้าใจกับบุคลากรทุกหน่วยงาน ให้ตระหนักและเห็นความสำคัญของการทำนโยบาย
8. ประชาสัมพันธ์งานนโยบายให้ทั่วถึงทุกระดับและอย่างต่อเนื่อง
9. สถาบันควรสนับสนุนส่งเสริมและเร่งดำเนินการทำวิจัยสถาบันเพิ่มขึ้น เพื่อสนับสนุนการพัฒนานโยบายและการบริหารสถาบัน
10. สถาบันควรจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการพัฒนานโยบายให้มากขึ้น โดยเฉพาะการจัดทำระบบข้อมูลและการทดลองใช้รูปแบบการพัฒนานโยบายนี้

## ข้อเสนอแนะในการวิจัยต่อไป

สำหรับในการวิจัยต่อไปนั้น ผู้วิจัยขอเสนอประเด็นเรื่องดังต่อไปนี้

1. ควรศึกษาการประเมินผลนโยบาย เพราะว่าสถาบันราชภัฏยังขาดการประเมินผลนโยบาย
2. ควรศึกษาในเชิงลึก โดยเฉพาะการจัดระบบข้อมูลและสารสนเทศในการพัฒนานโยบาย
3. น่าจะมีการศึกษาเปรียบเทียบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏกับวิทยาลัยหรือมหาวิทยาลัยอื่น ในฐานะที่เป็นสถาบันอุดมศึกษา ว่ามีวิธีหรือกระบวนการพัฒนานโยบายอย่างไรหรือสามารถที่จะใช้รูปแบบการพัฒนานโยบายร่วมกันได้หรือไม่ อย่างไร
4. ควรได้มีการศึกษาตัวแปรหรือ ปัจจัยอื่น ๆ ที่จะส่งผลต่อการประสบผลสำเร็จในการพัฒนานโยบายของสถาบันอุดมศึกษาอื่น ๆ
5. ควรศึกษาถึงความร่วมมือ และความสนใจต่อการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ โดยดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

- กมล พลอยงาม. การศึกษาการนำนโยบายเร่งรัดคุณภาพการประถมศึกษา ของสำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติไปปฏิบัติ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาบริหาร การศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534.
- กวรรณิกา เจิมเทียนชัย. การพัฒนารูปแบบการประเมินประสิทธิผลองค์การของวิทยาลัยพยาบาล สังกัดกระทรวงสาธารณสุข. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.
- กล้า ทองขาว. วิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนโยบายนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ : กรณี ศึกษา นโยบายการรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2534.
- กอบกุล สรรพกิจจำนง. การวิจัยเชิงนโยบายเพื่อการพัฒนา นโยบายการใช้อินเทอร์เน็ตสำหรับ สถาบันอุดมศึกษาไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาสารสนเทศศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.
- การฝึกหัดครู, กรม. แผนการศึกษาระยะที่ 7 (พ.ศ.2535-2539). กรุงเทพฯ : เอกสารอัดสำเนา ของกรมการฝึกหัดครู, ม.ป.ท.
- กิติพัฒน์ นนทบุรีมະดุลย์. นโยบายสังคมและสวัสดิการสังคม. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์- มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540.
- กุลธน ธนาพงศธร. นโยบายของรัฐ : อะไร ทำไม และอย่างไร. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรม- ศาสตร์, 2522.
- กุลธน ธนาพงศธร. หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520.
- กุสุมา สุวรรณชาติ. รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนาสถาบันราชภัฏเพชรบูรณ์. สัมภาษณ์, 23 กันยายน 2544.
- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. ข้อเสนอ : ทิศทางที่พึงประสงค์ของสถาบันราชภัฏ. สารสัมพันธ์ สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ 7(ธันวาคม 2541) : 1-16.
- คณะกรรมการการเลือกตั้ง, สำนักงาน. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2542.



- คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักงาน. แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544). กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2539.
- คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักงาน. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542. กรุงเทพฯ : บริษัทพริกหวานกราฟฟิคจำกัด, 2542.
- คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, สำนักงาน. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยสารบรรณ พ.ศ.2526 และภาคผนวก. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สั้มหวาน, 2543.
- จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ. นโยบายกับการบริหารราชการ. ในกุศล ธนาพงศธร หน้า70-91, นโยบายของรัฐ: อะไร ทำไม และอย่างไร. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522.
- จุฑาทิพย์ ดาศรี. ผู้อำนวยการสำนักงานวางแผนและพัฒนาสถาบันราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา. สัมภาษณ์, 29 สิงหาคม 2544.
- จุมพล วัฒนบุญญ์. กรรมการสภาประจำสถาบันราชภัฏสุราษฎร์ธานี. สัมภาษณ์, 16 สิงหาคม 2544.
- จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. บัณฑิตวิทยาลัย. งานมาตรฐานการศึกษา. คู่มือการพิมพ์วิทยานิพนธ์. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.
- เจ็จันท์ จงสถิตอยู่. การวิเคราะห์และพัฒนานโยบายการศึกษา. วารสารครุศาสตร์ ฉบับที่ 1-2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2533) : 24-31 .
- ฉวีวรรณ ประจวบเหมาะ. วิธีการเก็บข้อมูลเพื่อเข้าใจสภาวะและการเปลี่ยนแปลงของชุมชน ใน อุทัย ดุลยเกษม (บรรณาธิการ), คู่มือการวิจัยเชิงคุณภาพเพื่องานพัฒนา, หน้า 109-144. ขอนแก่น : สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2536.
- ชนะ เกษโกศล. กรรมการสภาประจำสถาบันราชภัฏเพชรบุรีวิทยาลัยการศึกษาลงกรณ์ในพระบรมราชูปถัมภ์. สัมภาษณ์, 23 สิงหาคม 2544.
- ชลด วงศ์แสวง. รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนาสถาบันราชภัฏเพชรบุรีวิทยาลัยการศึกษาลงกรณ์ในพระบรมราชูปถัมภ์. สัมภาษณ์, 24 สิงหาคม 2544.
- ชยันต์ วรรณะภูติ. การวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยเชิงคุณภาพ ใน อุทัย ดุลยเกษม (บรรณาธิการ), คู่มือการวิจัยเชิงคุณภาพเพื่องานพัฒนา, หน้า 145-182. ขอนแก่น : สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2536.
- ชาญชัย ศุภวิจิตรพันธ์. กรรมการสภาประจำสถาบันราชภัฏสกลนคร. สัมภาษณ์, 8 สิงหาคม 2544.
- ชินภัทร ภูมิรัตน. จากงานวิจัยสู่การพัฒนานโยบาย : ผลการวิจัยโครงการ BRIDGES. วารสารครุศาสตร์ ฉบับที่ 1-2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2533) : 88-99 .

- ชูบ กาญจนประกกร. การกำหนดนโยบายบริหารของเทศบาล ใน กุลธน ธนาพงศธร นโยบายของ  
รัฐ : อะไร ทำไมและอย่างไร หน้า 177-212. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522.
- ณรงค์ เทียมเมฆ. กรรมการสภาประจำสถาบันราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง. สัมภาษณ์ , 25 กรกฎาคม  
 2544.
- ณรงค์ พุทธิชีวิน. รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนาสถาบันราชภัฏสุราษฎร์ธานี. สัมภาษณ์,  
 17 สิงหาคม 2544.
- ถวัลย์รัฐ วรเทพพุฒิพงษ์. การกำหนดและการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะทฤษฎีและการประยุกต์  
 กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เสมาธรรม , 2540.
- ทองใบ สุดซารี. การนำนโยบายของวิทยาลัยครูไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาวิทยาลัยอิสานใต้ .  
 วิทยานิพนธ์ปริญญาคุษฎีบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหาร  
 ศาสตร์, 2535.
- ทองหล่อ วงษ์อินทร์. อธิการบดีสถาบันราชภัฏเพชรบุรีวิทยาลัยการณ ในพระบรมราชูปถัมภ์.  
 สัมภาษณ์ , 24 สิงหาคม 2544.
- ทองอินทร์ วงศ์โสธร . โครงสร้างขององค์การที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายของมหาวิทยาลัยรูปแบบ  
ของไทยและอเมริกัน .วารสารคุษศาสตร์ ฉบับที่ 1-2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2533 )  
 : 60-77 .
- ธนบุรณิกิตต์ จิรพัฒนาการ. กรรมการสภาประจำสถาบันราชภัฏสุราษฎร์ธานี. สัมภาษณ์, 17  
 สิงหาคม 2544.
- นรินทร์ กวีสุข. รองผู้อำนวยการสำนักวางแผนและพัฒนาสถาบันราชภัฏสุราษฎร์ธานี.  
 สัมภาษณ์ , 17 สิงหาคม 2544.
- นิคม เขียวจำ่า. ปัญหาการปฏิบัติตามนโยบายการมอบอำนาจจัดซื้อจัดจ้างของผู้บริหาร  
โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุดรดิตถ์. วิทยานิพนธ์  
ปริญญามหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมธิราช, 2538.
- นิเชต สุนทรพิทักษ์ , ภารกิจสถาบันราชภัฏ บนเส้นทางรัฐธรรมนูญ 2540 . สารสัมพันธ์ สำนัก  
งานสภาสถาบันราชภัฏ 7 (กรกฎาคม 2542) : 7.
- นิพนธ์ อินสิน. อธิการบดีสถาบันราชภัฏสกลนคร. สัมภาษณ์ , 9 สิงหาคม 2544.
- นิพนธ์ เสงสมบุรณ. รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนาสถาบันราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา.  
 สัมภาษณ์ , 30 สิงหาคม 2544.
- นิตา ชูโต. การวิจัยเชิงคุณภาพ. กรุงเทพฯ : พีเอ็นการพิมพ์ , 2540.
- บรรจง หมายมั่น. อธิการบดีสถาบันราชภัฏเพชรบุรณ. สัมภาษณ์ , 20 กันยายน 2544.

- บุญธรรม กิจปรีดาบริสุทธิ์. เทคนิคการสร้างเครื่องมือรวบรวมข้อมูลสำหรับการวิจัย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เจริญผล , 2537.
- บุญเรียง ขจรศิลป์. วิธีวิจัยการศึกษา. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พิชาญ, 2534.
- ประจวบ จันคิด. กรรมการสภาประจำสถาบันราชภัฏเพชรบูรณ์. สัมภาษณ์ , 22 กันยายน 2544.
- ประชุม รอดประเสริฐ. นโยบายและการวางแผน : หลักการและทฤษฎี. กรุงเทพมหานคร : เนติ-กุลการพิมพ์, 2539.
- ประสาท ตงศิริ. กรรมการสภาประจำสถาบันราชภัฏสกลนคร. สัมภาษณ์ , 10 สิงหาคม 2544.
- ปราณี เพชรแก้ว. อธิการบดีสถาบันราชภัฏสุราษฎร์ธานี. สัมภาษณ์ , 16 สิงหาคม 2544.
- ปิยวัฒน์ ศิวรักษ์ , นโยบาย..ทำไมไม่ใช่อย่างใจคิด (The What is of Public Policy) ใน วารสารข้าราชการ (1 มกราคม-กุมภาพันธ์ 2542) : 18-30.
- เป็รื่อง จันดา. กรรมการสภาประจำสถาบันราชภัฏเพชรบูรณ์. สัมภาษณ์ , 21 กันยายน 2544.
- ผิน ปานขาว. การวิเคราะห์และพัฒนานโยบายของรัฐ ใน การวางแผนและการจัดการศึกษา. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์การศาสนา , 2526.
- พระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ.2538. ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา 112. (24 มกราคม 2538) : 1-21.
- พิทยา บวรวัฒนา . รัฐประศาสนศาสตร์ : ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ.1970-ค.ศ.1980) . กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2543.
- เพลินพิศ ธรรมรัตน์. ผู้อำนวยการสำนักวางแผนและพัฒนาสถาบันราชภัฏสกลนคร. สัมภาษณ์, 8 สิงหาคม 2544.
- ภาณุวัฒน์ ภัคติวศ์ . การวิเคราะห์เชิงการเมืองของพัฒนาการและทางเลือกในการพัฒนาโดยยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์ ภาควิชาสารัตถศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2540.
- ราชบัณฑิตยสถาน. พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2525. กรุงเทพฯ : อักษรเจริญ-ทัศน์, 2525.
- เรืองชัย ทรัพย์นิรันดร์. กรรมการสภาประจำสถาบันราชภัฏเพชรบูรณ์วิทยาลัยการกรมในพระบรมราชูปถัมภ์. สัมภาษณ์ , 18 กันยายน 2544.
- เรืองชัย ทรัพย์นิรันดร์. ราชภัฏมหาวิทยาลัยของประชาชน. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2544.
- ล้วน สายยศ และ อังคณา สายยศ. เทคนิคการวิจัยทางการศึกษา. กรุงเทพฯ : สุวีริยาสาส์นจัดพิมพ์ , 2538.
- วรเดช จันทรศร. การนำนโยบายไปปฏิบัติ. กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัดสหยาบลึกและการพิมพ์ , 2543.

- วรรณเดช จันทรวงศ์. การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ : การสำรวจวรรณกรรม. กรุงเทพฯ :สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2532.
- วสมน มณีดำ. ผู้อำนวยการสำนักวางแผนและพัฒนาสถาบันราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง. สัมภาษณ์, 27 กรกฎาคม 2544.
- วัฒนา สุวรรณไตรย์. รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนาสถาบันราชภัฏสกลนคร. สัมภาษณ์, 9 สิงหาคม 2544.
- วิจิตร ศรีสอาน. การวิจัยเชิงนโยบายกับการพัฒนาการศึกษา. วารสารเศรษฐศาสตร์ ฉบับที่ 1-2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2533) : 13-23.
- วิชัย ประสิทธิ์วุฒิวณิช. กรรมการสภาประจำสถาบันราชภัฏเพชรบูรณ์. สัมภาษณ์, 23 กันยายน 2544.
- วิเชียร เกตุสิงห์. คู่มือการวิจัย การวิจัยเชิงปฏิบัติ. 2537. (ม.ป.ท.)
- วิเชียร ชิวพิมาย. การนำเสนอรูปแบบจำลองการพัฒนาภาวะผู้นำสำหรับผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. วิทยานิพนธ์ปริญญา ดุษฎีบัณฑิต ภาควิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.
- วินัย เข็มอมวราศาสตร์. ผู้อำนวยการสำนักวางแผนและพัฒนาสถาบันราชภัฏเพชรบูรณ์. สัมภาษณ์, 24 กันยายน 2544.
- วิศาล ศรีมหาโร. กรรมการสภาประจำสถาบันราชภัฏสุราษฎร์ธานี. สัมภาษณ์, 16 สิงหาคม 2544.
- ศักดิ์ สุนทรเสณี. กรรมการสภาประจำสถาบันราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา. สัมภาษณ์, 30 สิงหาคม 2544.
- ศักดิ์ไทย สุรกิจบวร. กรรมการสภาประจำสถาบันราชภัฏสกลนคร. สัมภาษณ์, 8 สิงหาคม 2544.
- ศิริชัย กาญจนวาสี, ทวีวัฒน์ ปิตยานนท์ และ ดิเรก ศรีสุโข. การเลือกใช้สถิติที่เหมาะสม สำหรับการวิจัย. กรุงเทพมหานคร : บริษัทพชรกานต์พับลิเคชั่น, 2540.
- ศิริชัย พงษ์วิชัย. การวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติด้วยคอมพิวเตอร์. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.
- ศุภชัย ยาวะประภาษ. นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540.
- สถาบันราชภัฏเพชรบุรี. ร่างพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ.2538. เพชรบุรี : สถาบันราชภัฏ เพชรบุรี, 2538.

- สถาบันราชภัฏเพชรบุรี. รายงานประจำปี2539 สถาบันราชภัฏเพชรบุรี. เพชรบุรี : สำนักวางแผน  
และพัฒนา, 2539.
- สภาสถาบันราชภัฏ, สำนักงาน. สารประชาสัมพันธ์ สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ. 5 (พฤษภาคม  
2544) : 7-8.
- สภาสถาบันราชภัฏ, สำนักงาน. สารประชาสัมพันธ์สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ. 7 (กรกฎาคม  
2543) : 1-16.
- สนานจิตกร สุคนธ์ทรัพย์. การวางแผนงานและการทำงานอย่างเป็นระบบ. เอกสารประกอบการ-  
สอนวิชาการวางแผนการศึกษา ภาควิชาบริหารการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์-  
มหาวิทยาลัย, 2530.
- สภาสถาบันราชภัฏ, สำนักงาน. รายงานการสัมมนาผู้ปฏิบัติงานกฎหมายประจำสถาบันราชภัฏ  
ทั่วประเทศ. กรุงเทพมหานคร : ฝ่ายวินัยและนิติกร กองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานสภา  
สถาบันราชภัฏ, 2539. (อัดสำเนาเย็บเล่ม).
- สมบัติ คชสิทธิ์. กรรมการสภาประจำสถาบันราชภัฏเพชรบุรีวิทยาลัยเกษตรในพระบรมราชูปถัมภ์.  
สัมภาษณ์, 23 สิงหาคม 2544.
- สมบัติ อัมรินทร์วงศ์. นโยบายสาธารณะ : แนวคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ. กรุงเทพฯ :  
สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2543.
- สมพร เพ็ญจันทร์. นโยบายสาธารณะ:ทฤษฎีและการปฏิบัติ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ไอดีเอ็นเอสไตร์,  
2539.
- สันต์ ธรรมบำรุง. อธิการบดีสถาบันราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา. สัมภาษณ์, 29 สิงหาคม  
2544.
- สุนันทา เลहनันท์. กรรมการสภาประจำสถาบันราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา. สัมภาษณ์,  
31 สิงหาคม 2544.
- สุโขทัยธรรมมาธิราช, มหาวิทยาลัย. เอกสารการสอนชุดวิชานโยบายสาธารณะและการวางแผน  
กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2529.
- สุโขทัยธรรมมาธิราช, มหาวิทยาลัย. ประมวลสาระชุดวิชานโยบายและการวางแผนการศึกษา  
หน่วย  
ที่ 1-5. นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2540.
- สุรพันธ์ ยันต์ทอง. กรรมการสภาประจำสถาบันราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา. สัมภาษณ์, 31  
สิงหาคม 2544.
- สุจิตรา บุญยรัตพันธุ์. ระเบียบวิธีการวิจัยสำหรับรัฐประศาสนศาสตร์. กรุงเทพฯ : พิมพ์ที่บริษัท  
จูนพับลิชชิ่ง, 2543.

- สุภาวงศ์ จันทวานิช. วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.
- สุภาวงศ์ จันทวานิช. การวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยเชิงคุณภาพ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2540.
- สุรางคณา มัถยานนท์. การวิเคราะห์กระบวนการนโยบายมัธยมศึกษาด้านการศึกษาเพื่อส่งเสริมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539). วิทยานิพนธ์ปริญญาคุษฎีบัณฑิต ภาคบริหารการศึกษาศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.
- สุวิมล ตีรภานันท์. ระเบียบวิธีการวิจัยทางสังคมศาสตร์ แนวทางสู่การปฏิบัติ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2542.
- เสถียร เหลืองอร่าม. การวางนโยบายและกระบวนการวางแผน. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง , 2524.
- โสภณ พวงสุวรรณ. อดีตอธิการบดีสถาบันราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง. สัมภาษณ์ , 25 กรกฎาคม 2544.
- อาคม ใจแก้ว. การนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จ. วิทยานิพนธ์ปริญญาคุษฎีบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2533.
- อมร รักษาสัตย์. การพัฒนานโยบาย : เอกสารการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ ฉบับที่ 27. คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2522.
- อมรา พงศาพิชญ์. ความหมายของการวิจัยเชิงคุณภาพ ใน อูทัย ดุลยเกษม (บรรณาธิการ) , คู่มือการวิจัยเชิงคุณภาพเพื่องานพัฒนา , หน้า 1-19. ขอนแก่น : สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น , 2536.
- อำนาจ สุนทรวาท. กรรมการสภาประจำสถาบันราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง. สัมภาษณ์ , 26 กรกฎาคม 2544.
- อูทัย ดุลยเกษม. คู่มือการวิจัยเชิงคุณภาพเพื่องานพัฒนา. ขอนแก่น : สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น , 2536.
- อูทัย บุญประเสริฐ. การพัฒนานโยบายกรณีการพัฒนานโยบาย พัฒนาการศึกษาศึกษา ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ระยะที่ 5 (2525-2529). กรุงเทพฯ : เอกสารเผยแพร่ฝ่ายวางแผนและพัฒนา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2523

อุทัย บุญประเสริฐ. การพัฒนานโยบาย ใน โครงการปรับปรุงประสิทธิภาพการวางแผนและการบริหารการประถมศึกษาระดับจังหวัด. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ, 2527.

อุทัย บุญประเสริฐ. วิธีการหรือเทคนิคเชิงระบบกับการบริหารโรงเรียน. กรุงเทพฯ : เอกสาร-ประกอบโครงการสัมมนาทางวิชาการ เรื่องหลักและแนวทางในการบริหารโรงเรียนอย่างเป็นระบบ จัดโดยฝ่ายวิชาการ คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 20 สิงหาคม 2529.

อุทุมพร จามรมาน . แบบสอบถาม : การสร้างและการใช้ . 2530.(ม.ป.ท.)

เอก ศรีเชลียง. ผู้อำนวยการสถาบันราชภัฏเพชรบุรีวิทยาลัยเกษตรอินพระบรมราชูปถัมภ์. สัมภาษณ์ , 23 สิงหาคม 2544.

### ภาษาอังกฤษ

Anderson, James E. Public Policy-Making. Great Britain: Thomas Nelson and son, 1975.

Anderson, J. (Ed.). Case in Public Policy. New York : Holt, Rinehart & Winston, 1976.

Bohac, Veronika Elizabeth. Management and finance plan : a case study of public policy-making in Alberta Education [Online]. 2002. Available from : <http://thailis-db.car.chula.ac.th/dao/detail.nsp> [2002, April 23].

Boyer , William W. Policy Making by Government Agencies : The National Administrative System. New York : John Wiley & Sons , 1971.

Buchholz , Rogene A. Business Environment and Public Policy. New York : John Wiley & Sons, 1992.

Dean, John Wesley. The restoration of state aid to New York state community colleges for fiscal year 1976-77 : a study of higher educational policy making [Online]. 2002. . Available from : <http://thailis-db.car.chula.ac.th/dao/detail.nsp> [2002, April 23].

Dror, Yehezkel. Public Policy Making Re-examined. Scranton ,Penn : Chandler Publishing , 1968.

Dunn, William N. Public Policy Analysis : An Introduction. Prentice-Hall : Englewood Cliffs, 1981.

- Dye, T. Understanding Public Policy. (4 edition) New York : Prentice-Hall, 1981.
- Easton, David . A Framework for Political Analysis. Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, 1965.
- Glueck , William F. Management. Hinsdale : The Dryden Press , 1977.
- Gow , David. Australian Public Policy : Introduction to the Study of Public Policy. Brisbane : The University of Queensland , 1991.
- Haddad , Wadi D. The Dynamics of Education Policymaking : case studies of Burkina Faso , Jordan , Peru , and Thailand. Washington : The World Bank , 1994.
- Greenwood, William T. Management and Organizational Behavior : An Interdisciplinary Approach. Ohio : South-Western Publishing, 1965.
- Hartley, H.J. Systems Aalysis in Education in Milstein, M.M.n and Belasco, J.A. (eds.) Educational administration and the behavioral sciences : A system perspective pp.49-88. New York : Allyn and Bacon, 1973.
- Hicks, Herbert G. The Management of Organization : A Systems and Human Resources Approach, 2<sup>nd</sup> ed. New York : McGraw-Hall Book , 1972.
- Hicks, J.O. Information systems in business : An introduction. New York : West Publishing company, 1986.
- Jones, Charles O. An Introduction to the study of Public Policy. (2 nd ed) . Mass : Duxbury Press, 1977.
- Jacop , Charles E. Policy and Bureaucracy. Princeton, N.J. : Van Nostrand , 1966.
- Johnson, R.A. , Kast, F.E. and Rosenzweig, J.E. The theory and management of systems. (3<sup>rd</sup> . ed.) . Tokyo : McGraw-Hill , 1973.
- Kahn , Alfred J. Theory and Practice of Social Planning. New York : Russell Sage Foundation, 1969.
- Lasswell, Harold D. A Pre-view of Policy Sciences. New York : American Elsevier, 1977.
- Lasswell, Harold D. The Decision Process. Bureau of Governmental Research : University of Maryland , 1956.
- Lasswell, Harold D. and Kaplan Abraham. Power and Society : A Framework for Political Inquiry. New Hoven : Yale University Press, 1970.
- Laudon, K.C. and Laudon, J.P. Management Information Systems : A comporary perspective. New York: Macmillan, 1988.



- Lindblom Charles E. The Policy-Making Process. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1968.
- Lineburry, Robert L. and Sharkansky , Ira. Urban Politics and Public Policy. Chicago : Markham Publishing , 1971.
- Lucas, Henry C. The Analysis, Design, and Implementation of Information Systems. New York : Mc Graw-Hall Book , 1985.
- Parkin, Andrew. Systems Analysis. Bedford Square : Edward Arnold , 1980.
- Pfiffner , John M. " Administrative Rationality " , Public Administration Review Vol.20, No.3 (Summer , 1960), p.132.
- Quade E.S.(ed.), Analysis for Military Decisions. Chicago, Illinois : Rand McNally,1964.
- Rozelle, Martha Almon. The incorporation of public values into public policy [Online]. 2002. . Available from : [http :// thailis-db.car.chula.ac.th/dao/detail.nsp](http://thailis-db.car.chula.ac.th/dao/detail.nsp) [2002, April 23].
- Senn, J.A. Analysis and design of information systems. New York : McGraw-Hill, 1985.
- Sharkansky, Ira (ed.) Policy Analysis in Political Science. Chicago:Markham Publishing, 1970.
- Shrode, W.A. and Voich, D.Jr. Organization and management : Basic system concepts. Malaysia : Irwin, 1974.
- Smith, A.W. Management system : Analysis and application. New York : Dryden, 1982.
- Terry , George R. Principles of Managements. Homewood : Richard D. Irwin , 1977.
- Wayne, A.R. Leys. Ethic for Policy Decision. Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, 1952.



**ภาคผนวก**

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## ภาคผนวก ก.

- 1.รายชื่อสถาบันราชภัฏที่เป็นหน่วยศึกษาและตำแหน่งผู้ให้สัมภาษณ์
- 2.รายชื่อสถาบันราชภัฏและตำแหน่งผู้ตรวจสอบความเหมาะสม  
และความเป็นไปได้ของรูปแบบการพัฒนานโยบาย
- 3.รายชื่อสถาบันราชภัฏและตำแหน่งผู้ตอบแบบสอบถามเพื่อตรวจสอบ  
ความสอดคล้องของข้อมูลในการพัฒนานโยบายของแต่ละสถาบันราชภัฏ

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## รายชื่อสถาบันราชภัฏที่เป็นหน่วยศึกษา และตำแหน่งผู้ให้สัมภาษณ์

### รายชื่อสถาบันราชภัฏที่เป็นหน่วยศึกษา

1. สถาบันราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา
2. สถาบันราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง
3. สถาบันราชภัฏเพชรบุรีวิทยาเขตลพบุรี ในพระบรมราชูปถัมภ์
4. สถาบันราชภัฏสกลนคร
5. สถาบันราชภัฏเพชรบูรณ์
6. สถาบันราชภัฏสุราษฎร์ธานี

### ตำแหน่งผู้ให้สัมภาษณ์ในแต่ละสถาบันราชภัฏที่เป็นหน่วยศึกษา

1. อธิการบดี
2. รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนา
3. กรรมการสภาประจำสถาบันจากตัวแทนคณาจารย์
4. กรรมการสภาประจำสถาบันจากตัวแทนผู้บริหาร
5. กรรมการสภาประจำสถาบันจากตัวแทนผู้ทรงคุณวุฒิ
6. ผู้อำนวยการสำนักวางแผนและพัฒนา

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**รายชื่อสถาบันราชภัฏและตำแหน่งผู้ตรวจสอบความเหมาะสม  
และความเป็นไปได้ของรูปแบบการพัฒนานโยบาย**

รายชื่อสถาบันราชภัฏ	ตำแหน่งผู้ตรวจสอบความเหมาะสมและ ความเป็นไปได้ของรูปแบบของแต่ละสถาบัน
1.สถาบันราชภัฏเชียงใหม่	1.อธิการบดี
2.สถาบันราชภัฏอุตรดิตถ์	2.รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนา
3.สถาบันราชภัฏพิบูลสงคราม	3.ผู้อำนวยการสำนักวางแผนและพัฒนา
4.สถาบันราชภัฏนครสวรรค์	4.ผู้อำนวยการสำนักงานอธิการบดี
5.สถาบันราชภัฏเลย	
6.สถาบันราชภัฏอุดรธานี	
7.สถาบันราชภัฏนครราชสีมา	
8.สถาบันราชภัฏสุรินทร์	
9.สถาบันราชภัฏอุบลราชธานี	
10.สถาบันราชภัฏพระนคร	
11.สถาบันราชภัฏสวนดุสิต	
12.สถาบันราชภัฏราชชนครินทร์	
13.สถาบันราชภัฏรำไพพรรณี	
14.สถาบันราชภัฏนครปฐม	
15.สถาบันราชภัฏกาญจนบุรี	
16.สถาบันราชภัฏนครศรีธรรมราช	
17.สถาบันราชภัฏสงขลา	
18.สถาบันราชภัฏยะลา	

**รายชื่อสถาบันราชภัฏและตำแหน่งผู้ตอบแบบสอบถามเพื่อตรวจสอบ  
ความสอดคล้องของข้อมูลในการพัฒนานโยบาย  
ของแต่ละสถาบันราชภัฏ**

รายชื่อสถาบันราชภัฏ	ตำแหน่งผู้ตอบแบบสอบถามของแต่ละ สถาบันราชภัฏ
1.สถาบันราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา	1.คณบดี
2.สถาบันราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง	2.ผู้อำนวยการศูนย์และ/หรือสำนัก
3.สถาบันราชภัฏเพชรบุรีวิทยาสงครณี ในพระบรมราชูปถัมภ์	3.หัวหน้าหรือประธานโปรแกรมวิชา
4.สถาบันราชภัฏสกลนคร	
5.สถาบันราชภัฏเพชรบูรณ์	
6.สถาบันราชภัฏสุราษฎร์ธานี	

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

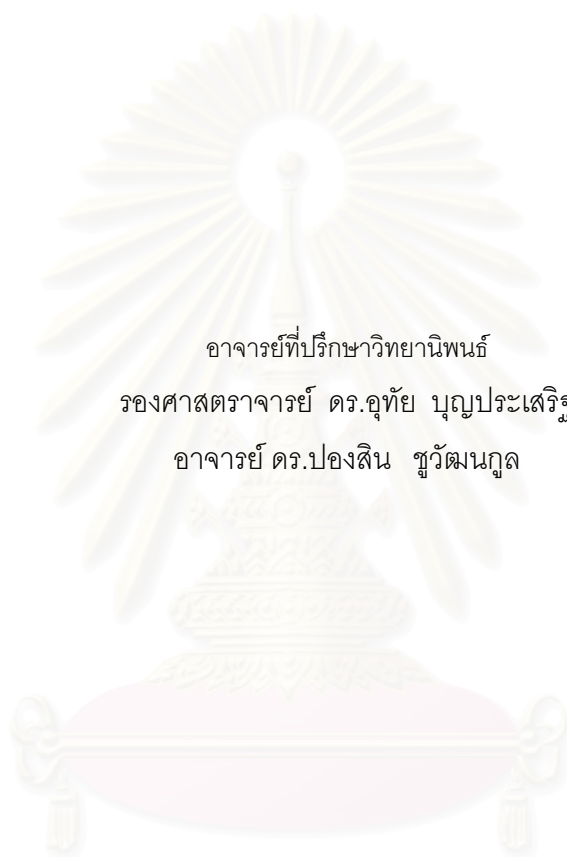


## ภาคผนวก ข.

1. แนวนำสัมภาษณ์
2. แบบตรวจสอบความเหมาะสมและความเป็นไปได้  
ของรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ
3. แบบสอบถามในการตรวจสอบความสอดคล้องของข้อมูล  
ในการจัดทำนโยบายของสถาบันราชภัฏ
4. รายงานผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือในการวิจัย

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แนวนำสัมภาษณ์เพื่อการวิจัย  
เรื่อง  
รูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ



อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์  
รองศาสตราจารย์ ดร.อุทัย บุญประเสริฐ  
อาจารย์ ดร.ปองสิน ชูวัฒนกุล

ผู้วิจัย

นายมานพ จันทร์เทศ  
นิสิตปริญญาตรีบัณฑิต สาขาวิชาบริหารการศึกษา

สถาบันราชภัฏ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชาบริหารการศึกษา  
คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## คำชี้แจง (สำหรับผู้ให้สัมภาษณ์)

1. แบบสัมภาษณ์นี้เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล สำหรับใช้ในการวิจัยเรื่อง รูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ ลักษณะเครื่องมือเป็นแนวทางสัมภาษณ์ (Interview Guidelines)

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อนำเสนอรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ

3. กรอบแนวคิดในการวิจัย

ผู้วิจัยได้ยึดแนวทางในการพัฒนาของ Harold D. Lasswell เป็นกรอบแนวคิดเริ่มต้น ซึ่งในปัจจุบันมีขั้นตอนหลากหลายที่นักวิชาการนำมาใช้ และเมื่อสังเคราะห์แนวทางในการพัฒนา นโยบายดังกล่าวแล้วจะปรากฏขั้นตอนในการพัฒนานโยบาย 5 ขั้นตอนดังนี้

3.1 การเกิดและก่อรูปนโยบาย

3.2 การรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศที่เกี่ยวข้อง

3.3 การจัดทำข้อเสนอแนะนโยบายหรือการกำหนดนโยบาย

3.4 การพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย

3.5 การประกาศใช้นโยบาย

ทั้งนี้ในแต่ละขั้นตอนได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

การเกิดและก่อรูปนโยบาย หมายถึง ที่มาและวิธีการริเริ่มให้เป็นเรื่องที่ต้องจัดทำนโยบายในเรื่องนั้น ๆ

การรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศ หมายถึง การทำให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทั้งนี้อาจจะหมายถึงการวิจัย การสำรวจ การรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อนำมาใช้ ประกอบการพิจารณาหรือจัดทำนโยบายนั้น รวมทั้งบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ที่มีบทบาทสำคัญในการ จัดเก็บ การจัดระบบข้อมูลและการนำเสนอข้อมูล

การจัดทำข้อเสนอแนะนโยบายหรือการกำหนดนโยบาย หมายถึง การเตรียมร่างนโยบายจัดทำทางเลือก การตรวจสอบทางเลือกนโยบาย และการนำเสนอร่างนโยบายสู่ผู้ตัดสินใจ

การพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบายหมายถึงการพิจารณาร่างนโยบายทางเลือก หรือปรับปรุงทางเลือกให้เป็นนโยบายที่ดี ที่เหมาะสม และวิธีการตัดสินใจที่ใช้ในการเลือกกำหนดเป็น นโยบายไม่ว่าเป็นโดยคณะบุคคลหรือบุคคลผู้ซึ่งมีอำนาจตัดสินใจกำหนดนโยบายในเรื่องนั้น ๆก็ตาม

**การประกาศใช้นโยบาย** หมายถึง วิธีการที่ทำให้นโยบายมีอำนาจบังคับใช้ วิธีการ  
ประกาศใช้นโยบายที่เป็นทางการ วิธีการแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายได้รับทราบเพื่อนำนโยบาย  
ไปสู่การปฏิบัติ

#### 4. แนวนำสัมภาษณ์

แนวนำสัมภาษณ์จะมี 2 ตอน ได้แก่ ตอนที่ 1 เป็นเรื่องสถานภาพผู้ให้สัมภาษณ์ ตอนที่ 2 เป็นความคิดเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏใน 5 ขั้นตอนที่กำลังกล่าวมาแล้วข้างต้น

#### ตอนที่ 1 สถานภาพของผู้ให้การสัมภาษณ์

(1) สถาบันราชภัฏที่ผู้ให้สัมภาษณ์สังกัด ได้แก่สถาบันราชภัฏ.....

(2) ตำแหน่งปัจจุบันของผู้ให้การสัมภาษณ์ (ตำแหน่งเดียว)

( ) กรรมการสภาประจำสถาบันที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิจากบุคคลภายนอก

( ) กรรมการสภาประจำสถาบันจากตัวแทนผู้บริหาร

( ) กรรมการสภาประจำสถาบันจากตัวแทนคณาจารย์

( ) อธิการบดีสถาบันราชภัฏ

( ) รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนา

( ) ผู้อำนวยการสำนักวางแผนและพัฒนา

(3) วุฒิการศึกษาของผู้ให้สัมภาษณ์

( ) อนุปริญญาหรือเทียบเท่า

( ) ปริญญาตรีหรือเทียบเท่า

( ) ปริญญาโทหรือเทียบเท่า

( ) ปริญญาเอกหรือเทียบเท่า

( ) อื่น ๆ โปรดระบุ.....

(4) ผู้ให้สัมภาษณ์ดำรงตำแหน่งในสภาประจำสถาบันราชภัฏมากี่วาระแล้ว

( ) เพิ่งเข้ามาเป็นวาระแรก

( ) เข้ามาเป็นวาระที่ 2 แล้ว

(5) หากผู้ให้สัมภาษณ์เป็นอาจารย์ในสถาบันราชภัฏ ระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่ง/ปฏิบัติ

หน้าที่ในปัจจุบัน ..... ปี

## ตอนที่ 2 ความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏในแต่ละขั้นตอน

4.1 ด้วยสถาบันราชภัฏต่าง ๆ ได้ดำเนินงานตามพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ.2538 โดยมีนโยบายหลัก 7 ด้านได้แก่ นโยบายด้านการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา นโยบายด้านการวิจัย นโยบายด้านบริการวิชาการแก่สังคม นโยบายด้านปรับปรุง ถ่ายทอดและพัฒนาเทคโนโลยี นโยบายด้านการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม นโยบายด้านการผลิตครูและส่งเสริมวิทยฐานะครู และนโยบายด้านบริหารจัดการ ซึ่งนโยบายหลักดังกล่าวก็ได้มีการกำหนดนโยบายย่อย ๆ ในแต่ละด้านอีก และในการสัมภาษณ์ครั้งนี้จะได้ถามความคิดเห็นของท่านเกี่ยวกับการพัฒนานโยบายในนโยบายหลัก 7 ด้านและนโยบายย่อยของแต่ละด้านเพียงนโยบายย่อย 1 นโยบาย เพื่อให้ทราบถึง (1) การเกิดและก่อรูปนโยบาย (2) การรวบรวมข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้อง (3) การจัดทำข้อเสนอนโยบายหรือการกำหนดนโยบาย (4) การพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย และ (5) การประกาศใช้นโยบาย ดังนี้

### 1.นโยบายด้านการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา

"นโยบายส่งเสริมการผลิตบัณฑิตทั้งในระดับปริญญาตรีและสูงกว่าในสาขาวิชาการศึกษา ศิลปศาสตร์และวิทยาศาสตร์ ให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน สภาพความต้องการของท้องถิ่นที่เป็นสังคมเมืองและศักยภาพของสถาบัน เพื่อมุ่งสร้างกำลังคนให้มีคุณภาพสูง ทั้งในระบบก่อนประจำการและระหว่างประจำการ"

#### (1) ขั้นการเกิดและก่อรูปนโยบาย

##### คำถามหลัก

-นโยบายนี้เกิดมาได้อย่างไร

-มีใครหรือกลุ่มบุคคลใดที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ริเริ่มให้เป็นเรื่องที่ต้องจัดทำนโยบาย

-นโยบายนี้เข้ามาเป็นวาระการประชุมเพื่อกำหนดเป็นนโยบายอย่างไร

-ใครเป็นผู้เสนอนโยบายนี้เข้ามาเป็นวาระการประชุมเพื่อกำหนดเป็นนโยบาย

##### คำถามรอง

-ถ้าไม่มีผู้ริเริ่ม แล้วนโยบายนี้มาจากไหน และมาได้อย่างไร

#### (2) ขั้นการรวบรวมข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้อง

##### คำถามหลัก

-นโยบายนี้ได้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องมาได้อย่างไร

-ใช้วิธีการใดในการรวบรวมข้อมูลเพื่อจะนำมาจัดทำนโยบาย

-ใครหรือกลุ่มบุคคลใดที่มีบทบาทสำคัญ ในการจัดเก็บรวบรวมข้อมูล

-ในการเก็บรวบรวมข้อมูลจะเก็บข้อมูลอะไรบ้าง

-ในการเก็บรวบรวมข้อมูลจะเก็บข้อมูลจากไหนบ้าง

คำถามรอง -ถ้าไม่ได้มีการเก็บรวบรวมข้อมูลข่าวสาร ข้อมูลข่าวสารที่ใช้เกี่ยวกับนโยบายนี้ มาจากที่ใด

(3) ขั้นการจัดทำข้อเสนอนโยบายหรือกำหนดนโยบาย

คำถามหลัก -ใครหรือกลุ่มบุคคลใดเป็นผู้จัดเตรียมร่างนโยบาย  
-วิธีการในการเตรียมร่างนโยบายทำอย่างไร  
-มีการเสนอให้จัดทำทางเลือก บ้างหรือไม่  
-ใครเป็นผู้เสนอทางเลือกในการจัดทำข้อเสนอโยบาย  
-เมื่อมีทางเลือกแล้ว ได้มีการตรวจสอบทางเลือกหรือไม่ อย่างไร  
-และใคร เป็นผู้มีบทบาทสำคัญที่ตรวจสอบทางเลือกนั้น ๆ  
-ใครหรือกลุ่มบุคคลใดเป็นผู้ตัดสินใจเลือกทางเลือก และนำมาปรับร่างนโยบาย  
-ใครเป็นเจ้าของเรื่องในการเสนอร่างนโยบายผู้ตัดสินใจ

คำถามรอง -ถ้าไม่มีการจัดเตรียมร่างนโยบายแล้ว ตัวนโยบายชิ้นต้นมาได้อย่างไร ใครเป็นผู้เสนอ

(4) ขั้นการพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย

คำถามหลัก -ใครหรือกลุ่มบุคคลใดเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญหรือมีอำนาจตัดสินใจนโยบาย  
-การตัดสินใจนโยบายใช้วิธีการใด  
-การตัดสินใจนโยบายทำอย่างไร และดำเนินการอย่างไร

(5) ขั้นการประกาศใช้เป็นนโยบาย

คำถามหลัก -การประกาศใช้นโยบายที่เป็นทางการ ใช้วิธีการใด  
-การประกาศใช้นโยบายที่เป็นทางการ ใครหรือกลุ่มบุคคลใดที่มีอำนาจประกาศนโยบาย  
-การแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในนโยบายได้รับทราบเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ มีการแจ้งด้วยวิธีการใด และใครหรือกลุ่มบุคคลใดที่มีบทบาทสำคัญในการดำเนินการ

คำถามรอง -ถ้าไม่มีการประกาศนโยบายที่เป็นทางการแล้ว การแจ้งนโยบายทำอย่างไร และใครหรือกลุ่มบุคคลใดที่มีบทบาทสำคัญในการเป็นผู้ดำเนินการ

## 2. นโยบายด้านการวิจัย

"ส่งเสริมให้บุคลากรในสถาบันได้ช่วยทำวิจัยในสาขาต่าง ๆ ทุกด้านที่มีผลต่อการพัฒนาสถาบันและการพัฒนาท้องถิ่น

(1) ขั้นการเกิดและก่อรูปนโยบาย

คำถามหลัก -นโยบายนี้เกิดมาได้อย่างไร

- มีใครหรือกลุ่มบุคคลใดที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ริเริ่ม ให้เป็นเรื่องที่ต้องจัดทำนโยบาย
- นโยบายนี้เข้ามาเป็นวาระการประชุมเพื่อกำหนดเป็นนโยบายอย่างไร
- ใครเป็นผู้เสนอนโยบายนี้เข้ามาเป็นวาระการประชุมเพื่อกำหนดเป็นนโยบาย

คำถามรอง -ถ้าไม่มีผู้ริเริ่ม แล้วนโยบายนี้มาจากไหน และมาได้อย่างไร

(2) ขั้นการรวบรวมข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้อง

- คำถามหลัก
- นโยบายนี้ได้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องมาได้อย่างไร
  - ใช้วิธีการใดในการรวบรวมข้อมูลเพื่อนำมาจัดทำนโยบาย
  - ใครหรือกลุ่มบุคคลใดที่มีบทบาทสำคัญ ในการจัดเก็บรวบรวมข้อมูล
  - ในการเก็บรวบรวมข้อมูลจะเก็บข้อมูลอะไรบ้าง
  - ในการเก็บรวบรวมข้อมูลจะเก็บข้อมูลจากไหนบ้าง

คำถามรอง -ถ้าไม่ได้มีการเก็บรวบรวมข้อมูลข่าวสาร ข้อมูลข่าวสารที่ใช้เกี่ยวกับนโยบายนี้มาจากที่ใด

(3) ขั้นการจัดทำข้อเสนอโยบายหรือกำหนดนโยบาย

- คำถามหลัก
- ใครหรือกลุ่มบุคคลใดเป็นผู้จัดเตรียมร่างนโยบาย
  - วิธีการในการเตรียมร่างนโยบายทำอย่างไร
  - มีการเสนอให้จัดทำทางเลือก บ้างหรือไม่
  - ใครเป็นผู้เสนอทางเลือกในการจัดทำข้อเสนอโยบาย
  - เมื่อมีทางเลือกแล้ว ได้มีการตรวจสอบทางเลือกหรือไม่ อย่างไร
  - และใคร เป็นผู้ที่ มีบทบาทสำคัญที่ตรวจสอบทางเลือกนั้น ๆ
  - ใครหรือกลุ่มบุคคลใดเป็นผู้ตัดสินใจเลือกทางเลือก และนำมาปรับร่างนโยบาย
  - ใครเป็นเจ้าของเรื่องในการเสนอร่างนโยบายสู่ผู้ตัดสินใจ

คำถามรอง -ถ้าไม่มีการจัดเตรียมร่างนโยบายแล้ว ตัวนโยบายขั้นต้นมาได้อย่างไร ใครเป็นผู้เสนอ

(4) ขั้นการพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย

- คำถามหลัก
- ใครหรือกลุ่มบุคคลใดเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญหรือมีอำนาจตัดสินใจนโยบาย
  - การตัดสินใจนโยบายใช้วิธีการใด
  - การตัดสินใจนโยบายทำอย่างไร
  - มีการกำหนดหรือตั้งเกณฑ์ที่ใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจนโยบายหรือไม่
  - ถ้ามีเกณฑ์ เกณฑ์นั้นคืออะไร

คำถามรอง -การตัดสินใจนโยบายมีมาจากการสั่งการจากเบื้องบนบ้างหรือไม่ ถ้ามีการดำเนินการอย่างไร

(5) ขั้นการประกาศใช้เป็นนโยบาย

- คำถามหลัก -การประกาศใช้นโยบายที่เป็นทางการ ใช้วิธีการใด

- การประกาศใช้นโยบายที่เป็นทางการ ใครหรือกลุ่มบุคคลใดที่มีอำนาจประกาศนโยบาย
  - การแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในนโยบายได้รับทราบเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ มีการแจ้งด้วยวิธีการใด และใครหรือกลุ่มบุคคลใดที่มีบทบาทสำคัญในการดำเนินการ
- คำถามรอง
- ถ้าไม่มีการประกาศนโยบายที่เป็นทางการแล้ว การแจ้งนโยบาย อย่างไร และใครหรือกลุ่มบุคคลใดที่มีบทบาทสำคัญในการเป็นผู้ดำเนินการ

### 3. นโยบายด้านบริการวิชาการแก่สังคม

"ปรับปรุงกลไกและปัจจัยสำหรับการให้บริการ การถ่ายทอดความรู้และเทคโนโลยีที่เหมาะสม มีศักยภาพและความพร้อมที่จะสนองความต้องการของท้องถิ่น"

#### (1) ขั้นตอนการเกิดและก่อรูปนโยบาย

- คำถามหลัก
- นโยบายนี้เกิดมาได้อย่างไร
  - มีใครหรือกลุ่มบุคคลใดที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ริเริ่มให้เป็นเรื่องที่ต้องจัดทำนโยบาย
  - นโยบายนี้เข้ามาเป็นวาระการประชุมเพื่อกำหนดเป็นนโยบายอย่างไร
  - ใครเป็นผู้เสนอนโยบายนี้เข้ามาเป็นวาระการประชุมเพื่อกำหนดเป็นนโยบาย
- คำถามรอง
- ถ้าไม่มีผู้ริเริ่ม แล้วนโยบายนี้มาจากไหน และมาได้อย่างไร

#### (2) ขั้นตอนการรวบรวมข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้อง

- คำถามหลัก
- นโยบายนี้ได้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องมาได้อย่างไร
  - ใช้วิธีการใดในการรวบรวมข้อมูลเพื่อนำมาจัดทำนโยบาย
  - ใครหรือกลุ่มบุคคลใดที่มีบทบาทสำคัญ ในการจัดเก็บรวบรวมข้อมูล
  - ในการเก็บรวบรวมข้อมูลจะเก็บข้อมูลอะไรบ้าง
  - ในการเก็บรวบรวมข้อมูลจะเก็บข้อมูลจากไหนบ้าง
- คำถามรอง
- ถ้าไม่ได้มีการเก็บรวบรวมข้อมูลข่าวสาร ข้อมูลข่าวสารที่ใช้เกี่ยวกับนโยบายนี้มาจากที่ใด

#### (3) ขั้นตอนการจัดทำข้อเสนอนโยบายหรือกำหนดนโยบาย

- คำถามหลัก
- ใครหรือกลุ่มบุคคลใดเป็นผู้จัดเตรียมร่างนโยบาย
  - วิธีการในการเตรียมร่างนโยบายทำอย่างไร
  - มีการเสนอให้จัดทำทางเลือก บ้างหรือไม่
  - ใครเป็นผู้เสนอทางเลือกในการจัดทำข้อเสนอ
  - เมื่อมีทางเลือกแล้ว ได้มีการตรวจสอบทางเลือกหรือไม่ อย่างไร

- และใคร เป็นผู้ที่มึบทบาทสำคัญที่ตรวจสอบทางเลือกนั้น ๆ
- ใครหรือกลุ่มบุคคลใดเป็นผู้ตัดสินใจเลือกทางเลือก และนำมาปรับร่างนโยบาย
- ใครเป็นเจ้าของเรื่องในการเสนอร่างนโยบายผู้ตัดสินใจ

คำถามรอง -ถ้าไม่มีการจัดเตรียมร่างนโยบายแล้ว ตัวนโยบายขึ้นต้นมาได้อย่างไร ใครเป็นผู้เสนอ

(4) ขั้นการพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้นโยบาย

- คำถามหลัก
- ใครหรือกลุ่มบุคคลใดเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญหรือมีอำนาจตัดสินใจนโยบาย
  - การตัดสินใจนโยบายใช้วิธีการใด
  - การตัดสินใจนโยบายทำอย่างไร
  - มีการกำหนดหรือตั้งเกณฑ์ที่ใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจนโยบายหรือไม่
  - ถ้ามีเกณฑ์ เกณฑ์นั้นคืออะไร

คำถามรอง -การตัดสินใจนโยบายมีมาจากการสั่งการจากเบื้องบนบ้างหรือไม่ ถ้ามีการดำเนินการอย่างไร

(5) ขั้นการประกาศใช้เป็นนโยบาย

- คำถามหลัก
- การประกาศใช้นโยบายที่เป็นทางการ ใช้วิธีการใด
  - การประกาศใช้นโยบายที่เป็นทางการ ใครหรือกลุ่มบุคคลใดที่มีอำนาจประกาศนโยบาย
  - การแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในนโยบายได้รับทราบเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ มีการแจ้งด้วยวิธีการใด และใครหรือกลุ่มบุคคลใดที่มีบทบาทสำคัญในการดำเนินการ

คำถามรอง -ถ้าไม่มีการประกาศนโยบายที่เป็นทางการแล้ว การแจ้งนโยบาย อย่งไร และใครหรือกลุ่มบุคคลใดที่มีบทบาทสำคัญในการเป็นผู้ดำเนินการ

#### 4. นโยบายด้านการปรับปรุง ถ่ายทอดและพัฒนาเทคโนโลยี

"ส่งเสริมให้มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการบริหารและการจัดการศึกษา และส่งเสริมการศึกษา ค้นคว้า พัฒนา และถ่ายทอดเทคโนโลยีแก่ท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต"

(1) ขั้นการเกิดและก่อรูปนโยบาย

- คำถามหลัก
- นโยบายนี้เกิดมาได้อย่างไร
  - มีใครหรือกลุ่มบุคคลใดที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ริเริ่มให้เป็นเรื่องที่ต้องจัดทำนโยบาย
  - นโยบายนี้เข้ามาเป็นวาระการประชุมเพื่อกำหนดเป็นนโยบายอย่างไร
  - ใครเป็นผู้เสนอ นโยบายนี้เข้ามาเป็นวาระการประชุมเพื่อกำหนดเป็นนโยบาย

คำถามรอง -ถ้าไม่มีผู้ริเริ่ม แล้วนโยบายนี้มาจากไหน และมาได้อย่างไร

(2) ขั้นการรวบรวมข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้อง

คำถามหลัก -นโยบายนี้ได้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องมาได้อย่างไร

- ใช้วิธีการใดในการรวบรวมข้อมูลเพื่อจะนำมาจัดทำนโยบาย
- ใครหรือกลุ่มบุคคลใดที่มีบทบาทสำคัญ ในการจัดเก็บรวบรวมข้อมูล
- ในการเก็บรวบรวมข้อมูลจะเก็บข้อมูลอะไรบ้าง
- ในการเก็บรวบรวมข้อมูลจะเก็บข้อมูลจากไหนบ้าง

คำถามรอง -ถ้าไม่ได้มีการเก็บรวบรวมข้อมูลข่าวสาร ข้อมูลข่าวสารที่ใช้เกี่ยวกับนโยบายนี้ มาจากที่ใด

(3) ขั้นการจัดทำข้อเสนอนโยบายหรือกำหนดนโยบาย

คำถามหลัก -ใครหรือกลุ่มบุคคลใดเป็นผู้จัดเตรียมร่างนโยบาย

- วิธีการในการเตรียมร่างนโยบายทำอย่างไร
- มีการเสนอให้จัดทำทางเลือก บ้างหรือไม่
- ใครเป็นผู้เสนอทางเลือกในการจัดทำข้อเสนอโยบาย
- เมื่อมีทางเลือกแล้ว ได้มีการตรวจสอบทางเลือกหรือไม่ อย่างไร
- และใคร เป็นผู้มีบทบาทสำคัญที่ตรวจสอบทางเลือกนั้น ๆ
- ใครหรือกลุ่มบุคคลใดเป็นผู้ตัดสินใจเลือกทางเลือก และนำมาปรับร่างนโยบาย
- ใครเป็นเจ้าของเรื่องในการเสนอร่างนโยบายผู้ตัดสินใจ

คำถามรอง -ถ้าไม่มีการจัดเตรียมร่างนโยบายแล้ว ตัวนโยบายชิ้นต้นมาได้ได้อย่างไร ใครเป็นผู้เสนอ

(4) ขั้นการพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้นโยบาย

คำถามหลัก -ใครหรือกลุ่มบุคคลใดเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญหรือมีอำนาจตัดสินใจนโยบาย

- การตัดสินใจนโยบายใช้วิธีการใด
- การตัดสินใจนโยบายทำอย่างไร
- มีการกำหนดหรือตั้งเกณฑ์ที่ใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจนโยบายหรือไม่ ถ้ามีเกณฑ์ เกณฑ์นั้นคืออะไร

คำถามรอง -การตัดสินใจนโยบายมีมาจากการสั่งการจากเบื้องบนบ้างหรือไม่ ถ้ามีมีการดำเนินการอย่างไร

(5) ขั้นการประกาศใช้เป็นนโยบาย

คำถามหลัก -การประกาศใช้นโยบายที่เป็นทางการ ใช้วิธีการใด

- การประกาศใช้นโยบายที่เป็นทางการ ใครหรือกลุ่มบุคคลใดที่มีอำนาจประกาศนโยบาย
- การแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในนโยบายได้รับทราบเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ มีการแจ้ง



ด้วยวิธีการใด และใครหรือกลุ่มบุคคลใดที่มีบทบาทสำคัญในการดำเนินการ

คำถามรอง -ถ้าไม่มีการประกาศนโยบายที่เป็นทางการแล้ว การแจ้งนโยบาย อย่างไร  
และใครหรือกลุ่มบุคคลใดที่มีบทบาทสำคัญในการเป็นผู้ดำเนินการ

## 5. นโยบายด้านการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม

"ส่งเสริมให้ศูนย์ศิลปวัฒนธรรมเป็นศูนย์ข้อมูลเพื่อศึกษาค้นคว้า วิจัย พัฒนา ฝึกอบรม สืบทอด สร้างความเข้าใจในวัฒนธรรมที่เป็นเอกลักษณ์ของท้องถิ่นและของชาติ "

### (1) ขั้นการเกิดและก่อรูปนโยบาย

คำถามหลัก -นโยบายนี้เกิดมาได้อย่างไร

- มีใครหรือกลุ่มบุคคลใดที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ริเริ่มให้เป็นเรื่องที่ต้องจัดทำนโยบาย
- นโยบายนี้เข้ามาเป็นวาระการประชุมเพื่อกำหนดเป็นนโยบายอย่างไร
- ใครเป็นผู้เสนอนโยบายนี้เข้ามาเป็นวาระการประชุมเพื่อกำหนดเป็นนโยบาย

คำถามรอง -ถ้าไม่มีผู้ริเริ่ม แล้วนโยบายนี้มาจากไหน และมาได้อย่างไร

### (2) ขั้นการรวบรวมข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้อง

คำถามหลัก -นโยบายนี้ได้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องมาได้อย่างไร

- ใช้วิธีการใดในการรวบรวมข้อมูลเพื่อจะนำมาจัดทำนโยบาย
- ใครหรือกลุ่มบุคคลใดที่มีบทบาทสำคัญ ในการจัดเก็บรวบรวมข้อมูล
- ในการเก็บรวบรวมข้อมูลจะเก็บข้อมูลอะไรบ้าง
- ในการเก็บรวบรวมข้อมูลจะเก็บข้อมูลจากไหนบ้าง

คำถามรอง -ถ้าไม่ได้มีการเก็บรวบรวมข้อมูลข่าวสาร ข้อมูลข่าวสารที่ใช้เกี่ยวกับนโยบายนี้มาจากที่ใด

### (3) ขั้นการจัดทำข้อเสนอแนะหรือกำหนดนโยบาย

คำถามหลัก -ใครหรือกลุ่มบุคคลใดเป็นผู้จัดเตรียมร่างนโยบาย

- วิธีการในการเตรียมร่างนโยบายทำอย่างไร
- มีการเสนอให้จัดทำทางเลือก บ้างหรือไม่
- ใครเป็นผู้เสนอทางเลือกในการจัดทำข้อเสนอแนะนโยบาย
- เมื่อมีทางเลือกแล้ว ได้มีการตรวจสอบทางเลือกหรือไม่ อย่างไร
- และใคร เป็นผู้ที่ มีบทบาทสำคัญที่ตรวจสอบทางเลือกนั้น ๆ
- ใครหรือกลุ่มบุคคลใดเป็นผู้ตัดสินใจเลือกทางเลือก และนำมาปรับร่างนโยบาย
- ใครเป็นเจ้าของเรื่องในการเสนอร่างนโยบายผู้ตัดสินใจ

คำถามรอง -ถ้าไม่มีการจัดเตรียมร่างนโยบายแล้ว ตัวนโยบายขั้นต้นมาได้อย่างไร ใครเป็นผู้เสนอ

(4) ขั้นการพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้นโยบาย

คำถามหลัก -ใครหรือกลุ่มบุคคลใดเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญหรือมีอำนาจตัดสินใจนโยบาย

- การตัดสินใจนโยบายใช้วิธีการใด
- การตัดสินใจนโยบายทำอย่างไร
- มีการกำหนดหรือตั้งเกณฑ์ที่ใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจนโยบายหรือไม่
- ถ้ามีเกณฑ์ เกณฑ์นั้นคืออะไร

คำถามรอง -การตัดสินใจนโยบายมีมาจากการสั่งการจากเบื้องบนบ้างหรือไม่ ถ้ามีมีการดำเนินการอย่างไร

(5) ขั้นการประกาศใช้นโยบาย

คำถามหลัก -การประกาศใช้นโยบายที่เป็นทางการ ใช้วิธีการใด

- การประกาศใช้นโยบายที่เป็นทางการ ใครหรือกลุ่มบุคคลใดที่มีอำนาจประกาศนโยบาย
- การแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในนโยบายได้รับทราบเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ มีการแจ้งด้วยวิธีการใด และใครหรือกลุ่มบุคคลใดที่มีบทบาทสำคัญในการดำเนินการ

คำถามรอง -ถ้าไม่มีการประกาศนโยบายที่เป็นทางการแล้ว การแจ้งนโยบาย อย่งไร และใครหรือกลุ่มบุคคลใดที่มีบทบาทสำคัญในการเป็นผู้ดำเนินการ

## 6. นโยบายด้านการผลิตครูและส่งเสริมวิทยฐานะครู

"พัฒนาครูและบุคลากรประจำการทางการศึกษาในท้องถิ่น ให้สามารถปฏิบัติภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ"

(1) ขั้นการเกิดและก่อรูปนโยบาย

คำถามหลัก -นโยบายนี้เกิดมาได้อย่างไร

- มีใครหรือกลุ่มบุคคลใดที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ริเริ่มให้เป็นเรื่องที่ต้องจัดทำนโยบาย
- นโยบายนี้เข้ามาเป็นวาระการประชุมเพื่อกำหนดเป็นนโยบายอย่างไร
- ใครเป็นผู้เสนอนโยบายนี้เข้ามาเป็นวาระการประชุมเพื่อกำหนดเป็นนโยบาย

คำถามรอง -ถ้าไม่มีผู้ริเริ่ม แล้วนโยบายนี้มาจากไหน และมาได้อย่างไร

(2) ขั้นการรวบรวมข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้อง

คำถามหลัก -นโยบายนี้ได้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องมาได้อย่างไร

- ใช้วิธีการใดในการรวบรวมข้อมูลเพื่อนำมาจัดทำนโยบาย
- ใครหรือกลุ่มบุคคลใดที่มีบทบาทสำคัญ ในการจัดเก็บรวบรวมข้อมูล

- ในการเก็บรวบรวมข้อมูลจะเก็บข้อมูลอะไรบ้าง
- ในการเก็บรวบรวมข้อมูลจะเก็บข้อมูลจากไหนบ้าง
- คำถามรอง -ถ้าไม่ได้มีการเก็บรวบรวมข้อมูลข่าวสาร ข้อมูลข่าวสารที่ใช้เกี่ยวกับนโยบายนี้มาจากที่ใด

(3) ขั้นการจัดทำข้อเสนอนโยบายหรือกำหนดนโยบาย

- คำถามหลัก -ใครหรือกลุ่มบุคคลใดเป็นผู้จัดเตรียมร่างนโยบาย
- วิธีการในการเตรียมร่างนโยบายทำอย่างไร
- มีการเสนอให้จัดทำทางเลือก บ้างหรือไม่
- ใครเป็นผู้เสนอทางเลือกในการจัดทำข้อเสนอ
- เมื่อมีทางเลือกแล้ว ได้มีการตรวจสอบทางเลือกหรือไม่ อย่างไร
- และใคร เป็นผู้ที่ มีบทบาทสำคัญที่ตรวจสอบทางเลือกนั้น ๆ
- ใครหรือกลุ่มบุคคลใดเป็นผู้ตัดสินใจเลือกทางเลือก และนำมาปรับร่างนโยบาย
- ใครเป็นเจ้าของเรื่องในการเสนอร่างนโยบายผู้ตัดสินใจ
- คำถามรอง -ถ้าไม่มีการจัดเตรียมร่างนโยบายแล้ว ตัวนโยบายเริ่มต้นมาได้อย่างไร ใครเป็นผู้เสนอ

(4) ขั้นการพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้นโยบาย

- คำถามหลัก -ใครหรือกลุ่มบุคคลใดเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญหรือมีอำนาจตัดสินใจนโยบาย
- การตัดสินใจนโยบายใช้วิธีการใด
- การตัดสินใจนโยบายทำอย่างไร
- มีการกำหนดหรือตั้งเกณฑ์ที่ใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจนโยบายหรือไม่
- ถ้ามีเกณฑ์ เกณฑ์นั้นคืออะไร
- คำถามรอง -การตัดสินใจนโยบายมีมาจากการสั่งการจากเบื้องบนบ้างหรือไม่ ถ้ามีการดำเนินการอย่างไร

(5) ขั้นการประกาศใช้นโยบาย

- คำถามหลัก -การประกาศใช้นโยบายที่เป็นทางการ ใช้วิธีการใด
- การประกาศใช้นโยบายที่เป็นทางการ ใครหรือกลุ่มบุคคลใดที่มีอำนาจประกาศนโยบาย
- การแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในนโยบายได้รับทราบเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ มีการแจ้งด้วยวิธีการใด และใครหรือกลุ่มบุคคลใดที่มีบทบาทสำคัญในการดำเนินการ
- คำถามรอง -ถ้าไม่มีการประกาศนโยบายที่เป็นทางการแล้ว การแจ้งนโยบาย อย่างไร และใครหรือกลุ่มบุคคลใดที่มีบทบาทสำคัญในการเป็นผู้ดำเนินการ

## 7. นโยบายด้านการบริหารจัดการ

"ปรับปรุงระบบและรูปแบบการบริหารภายในสถาบันให้มีความเป็นอิสระ คล่องตัวและตรวจสอบได้"

### (1) ขั้นการเกิดและก่อรูปนโยบาย

- คำถามหลัก -นโยบายนี้เกิดมาได้อย่างไร
- มีใครหรือกลุ่มบุคคลใดที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ริเริ่มให้เป็นเรื่องที่ต้องจัดทำนโยบาย
  - นโยบายนี้เข้ามาเป็นวาระการประชุมเพื่อกำหนดเป็นนโยบายอย่างไร
  - ใครเป็นผู้เสนอนโยบายนี้เข้ามาเป็นวาระการประชุมเพื่อกำหนดเป็นนโยบาย
- คำถามรอง -ถ้าไม่มีผู้ริเริ่ม แล้วนโยบายนี้มาจากไหน และมาได้อย่างไร

### (2) ขั้นการรวบรวมข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้อง

- คำถามหลัก -นโยบายนี้ได้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องมาได้อย่างไร
- ใช้วิธีการใดในการรวบรวมข้อมูลเพื่อจะนำมาจัดทำนโยบาย
  - ใครหรือกลุ่มบุคคลใดที่มีบทบาทสำคัญ ในการจัดเก็บรวบรวมข้อมูล
  - ในการเก็บรวบรวมข้อมูลจะเก็บข้อมูลอะไรบ้าง
  - ในการเก็บรวบรวมข้อมูลจะเก็บข้อมูลจากไหนบ้าง
- คำถามรอง -ถ้าไม่ได้มีการเก็บรวบรวมข้อมูลข่าวสาร ข้อมูลข่าวสารที่ใช้เกี่ยวกับนโยบายนี้มาจากที่ใด

### (3) ขั้นการจัดทำข้อเสนอโยบายหรือกำหนดนโยบาย

- คำถามหลัก -ใครหรือกลุ่มบุคคลใดเป็นผู้จัดเตรียมร่างนโยบาย
- วิธีการในการเตรียมร่างนโยบายทำอย่างไร
  - มีการเสนอให้จัดทำทางเลือก บ้างหรือไม่
  - ใครเป็นผู้เสนอทางเลือกในการจัดทำข้อเสนอโยบาย
  - เมื่อมีทางเลือกแล้ว ได้มีการตรวจสอบทางเลือกหรือไม่ อย่างไร
  - และใคร เป็นผู้มีบทบาทสำคัญที่ตรวจสอบทางเลือกนั้น ๆ
  - ใครหรือกลุ่มบุคคลใดเป็นผู้ตัดสินใจเลือกทางเลือก และนำมาปรับร่างนโยบาย
  - ใครเป็นเจ้าของเรื่องในการเสนอร่างนโยบายผู้ตัดสินใจ
- คำถามรอง -ถ้าไม่มีการจัดเตรียมร่างนโยบายแล้ว ตัวนโยบายขึ้นต้นมาได้อย่างไร ใครเป็นผู้เสนอ

### (4) ขั้นการพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้นโยบาย

- คำถามหลัก -ใครหรือกลุ่มบุคคลใดเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญหรือมีอำนาจตัดสินใจ
- การตัดสินใจนโยบายใช้วิธีการใด

-การตัดสินใจนโยบายทำอย่างไร

-มีการกำหนดหรือตั้งเกณฑ์ที่ใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจนโยบายหรือไม่

ถ้ามีเกณฑ์ เกณฑ์นั้นคืออะไร

คำถามรอง

-การตัดสินใจนโยบายมีมาจากการสั่งการจากเบื้องบนบ้างหรือไม่ ถ้ามีการดำเนินการอย่างไร

(5) ขั้นการประกาศใช้เป็นนโยบาย

คำถามหลัก

-การประกาศใช้นโยบายที่เป็นทางการ ใช้วิธีการใด

-การประกาศใช้นโยบายที่เป็นทางการ ใครหรือกลุ่มบุคคลใดที่มีอำนาจประกาศนโยบาย

-การแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในนโยบายได้รับทราบเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ มีการแจ้งด้วยวิธีการใด และใครหรือกลุ่มบุคคลใดที่มีบทบาทสำคัญในการดำเนินการ

คำถามรอง

-ถ้าไม่มีการประกาศนโยบายที่เป็นทางการแล้ว การแจ้งนโยบาย อย่งไร และใครหรือกลุ่มบุคคลใดที่มีบทบาทสำคัญในการเป็นผู้ดำเนินการ

คำถามท้ายสุดในการสัมภาษณ์ครั้งนี้

- (1) ข้อเสนอแนะในการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏแห่งนี้มีอะไรบ้าง
- (2) ปัญหาหรืออุปสรรคสำคัญในการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏแห่งนี้ มีอะไรบ้าง และจะเสนอทางแก้ไอนั้นอย่างไร
- (3) ข้อเสนอแนะอื่น ๆ

คำสัมภาษณ์จบแล้ว ขอขอบคุณมากครับ

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แบบสอบถามเพื่อการวิจัย  
เรื่อง  
**รูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ**  
ผู้วิจัย  
นายมานพ จันทร์เทศ  
นิสิตดุษฎีบัณฑิต สาขาบริหารการศึกษา  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แบบสอบถามฉบับนี้มุ่งที่จะตรวจสอบความเหมาะสมและ  
ความเป็นไปได้ของ  
รูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ

อาจารย์ที่ปรึกษา  
รองศาสตราจารย์ ดร.อุทัย บุญประเสริฐ  
อาจารย์ ดร.ปองสิน ชูวัฒนกุล

**คำชี้แจง**

1. แบบสอบถามฉบับนี้มี 6 ตอน  
ตอนที่ 1 เป็นข้อมูลเบื้องต้น  
ของผู้ตอบ  
ตอนที่ 2 ภาพรวมของรูปแบบฯ  
ตอนที่ 3 รายละเอียดในขั้นตอนที่ 1  
ตอนที่ 4 รายละเอียดในขั้นตอนที่ 2  
ตอนที่ 5 รายละเอียดในขั้นตอนที่ 3  
ตอนที่ 6 รายละเอียดในขั้นตอนที่ 4

2. แบบสอบถามนี้มีทั้งแบบที่ให้ทำ  
เครื่องหมาย 4 ลงหน้าข้อและ  
แบบ ที่ต้องเติมข้อความลงไป

**กรุณาส่งแบบสอบถาม  
ฉบับนี้คืนโดยเร็วที่สุด  
เท่าที่ท่านจะกรุณาได้  
โดย  
วิธีการพับเอกสารฉบับนี้ตาม  
รอยพับในหน้า 12  
ใช้แม็คเย็บ แล้วส่งไปรษณีย์  
ได้เลย**

**ตอนที่ 1 ข้อมูลเบื้องต้นของผู้ตอบ**

1. ตำแหน่งปัจจุบัน  
( ) นายกสภาประจำสถาบัน  
( ) อธิการบดี  
( ) รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนา  
( ) ผู้อำนวยการสำนักวางแผนและพัฒนา  
( ) ผู้อำนวยการสำนักงานอธิการบดี  
( ) อื่น ๆ โปรดระบุ.....

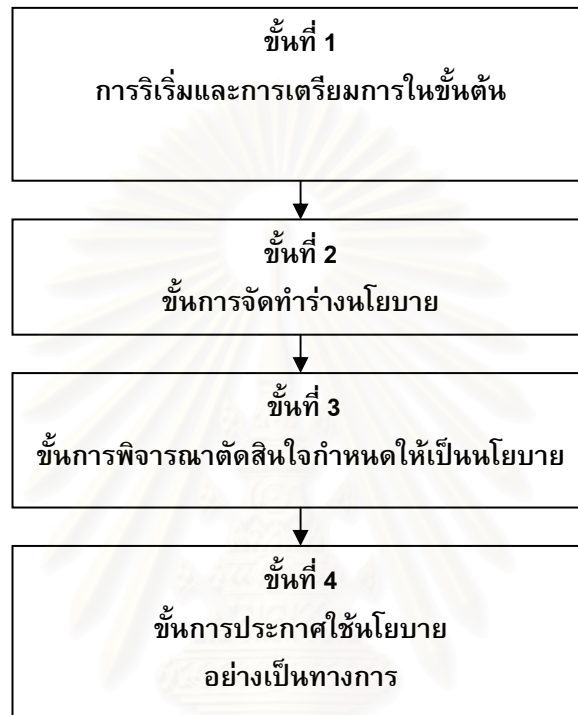
2. วุฒิกการศึกษาสูงสุด  
( ) ปริญญาตรี สาขา.....  
( ) ปริญญาโท สาขา.....  
( ) ปริญญาเอก สาขา.....

3. ประสบการณ์ในการจัดทำนโยบาย  
( ) ต่ำกว่า 1 ปี ( ) 1-5 ปี ( ) มากกว่า 5 ปี

4. ตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำนโยบาย  
(ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)  
( ) คณะกรรมการยกเว้นนโยบาย  
( ) คณะกรรมการกลั่นกรองประเด็นนโยบาย  
( ) คณะกรรมการกลั่นกรองนโยบาย  
( ) คณะกรรมการพิจารณาตัดสินนโยบาย  
( ) คณะกรรมการจัดเตรียมข้อมูลและเอกสาร  
( ) คณะกรรมการปรับร่างนโยบาย  
( ) อื่น ๆ โปรดระบุ.....

## ภาพรวมของรูปแบบและขั้นตอน ในการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ

รูปแบบและขั้นตอนสำคัญ สำหรับการพัฒนานโยบายประกอบด้วยการดำเนินงานใน  
ขั้นตอนสำคัญ ๆ 4 ขั้นตอน ดังในภาพนี้



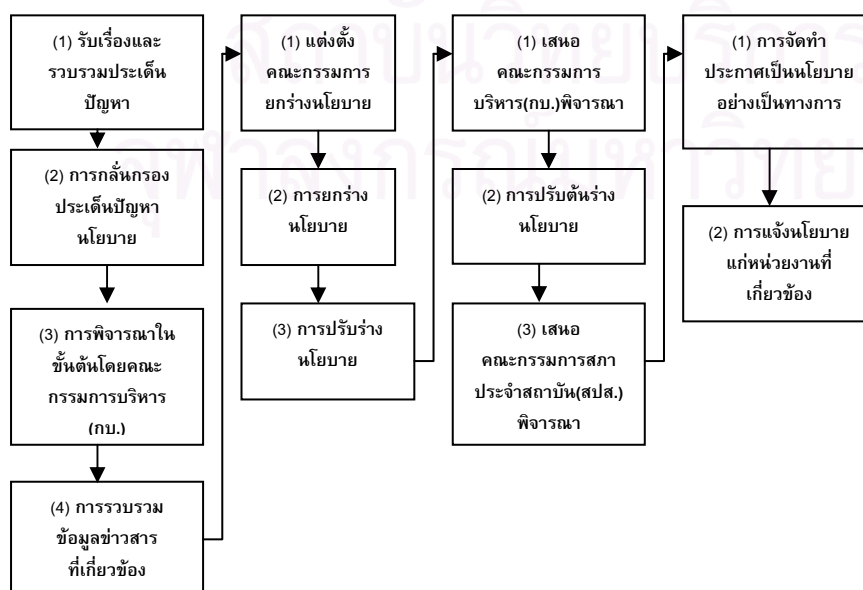
รายละเอียดของขั้นตอนหลัก มีขั้นตอนย่อยดังต่อไปนี้

ขั้นที่ 1 การริเริ่มและ  
การเตรียมการในขั้นต้น

ขั้นที่ 2 การจัดทำ  
ร่างนโยบาย

ขั้นที่ 3 การพิจารณาตัดสินใจ  
กำหนดให้เป็นนโยบาย

ขั้นที่ 4 การประกาศ  
ใช้นโยบาย



## ตอนที่ 2 ภาพรวมของรูปแบบฯ

**ความคิดเห็นของผู้ตอบ** (โปรดทำเครื่องหมาย  ลงหน้าข้อหรือเขียนแสดงความคิดเห็น)

1. ขั้นตอนในการพัฒนานโยบายสำหรับสถาบันราชภัฏตามที่เสนอไว้ 4 ขั้นตอนนั้น ท่านมีความคิดเห็นอย่างไร

1.1 มีความเหมาะสมหรือไม่เพียงใด

( )เหมาะสมมากที่สุด ( )เหมาะสมมาก ( )เหมาะสมน้อย ( )ไม่เหมาะสมเลย

ถ้าเหมาะสมน้อยหรือไม่เหมาะสมเลย ท่านควรปรับเปลี่ยนอย่างไร (ระบุขั้นตอนสำคัญ)

.....

1.2 มีความเป็นไปได้ในเชิงบริหารหรือไม่อย่างไร

( )เป็นไปได้มากที่สุด ( )เป็นไปได้มาก ( )เป็นไปได้น้อย ( )เป็นไปไม่ได้เลย

ถ้าเป็นไปได้น้อยหรือเป็นไปไม่ได้เลย ท่านควรปรับเปลี่ยนอย่างไร (ระบุขั้นตอนสำคัญ)

.....

1.3 มีความเป็นไปได้ในความสามารถทางเทคนิคในการปฏิบัติของบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือไม่อย่างไร

( )เป็นไปได้มากที่สุด ( )เป็นไปได้มาก ( )เป็นไปได้น้อย ( )เป็นไปไม่ได้เลย

ถ้าเป็นไปได้น้อยหรือเป็นไปไม่ได้เลย ท่านควรปรับเปลี่ยนอย่างไร (ระบุขั้นตอนสำคัญ)

.....

1.4 มีความเป็นไปได้ในทรัพยากร กำลังคน เงิน สิ่งอำนวยความสะดวก ในการดำเนินการตามกระบวนการจัดทำนโยบายหรือไม่เพียงใด

( )เป็นไปได้มากที่สุด ( )เป็นไปได้มาก ( )เป็นไปได้น้อย ( )เป็นไปไม่ได้เลย

ถ้าเป็นไปได้น้อยหรือเป็นไปไม่ได้เลย ท่านควรปรับเปลี่ยนอย่างไร (ระบุขั้นตอนสำคัญ)

.....

2. ถ้าจะจัดการให้การพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามรูปแบบการพัฒนานโยบายที่เสนอนี้ได้ ท่านคิดว่าต้องปรับปรุงในเรื่องใดบ้าง และดำเนินการอย่างไร

สิ่งที่ต้องปรับปรุง

วิธีดำเนินการปรับปรุง(ทำอย่างไร)

.....

.....

.....

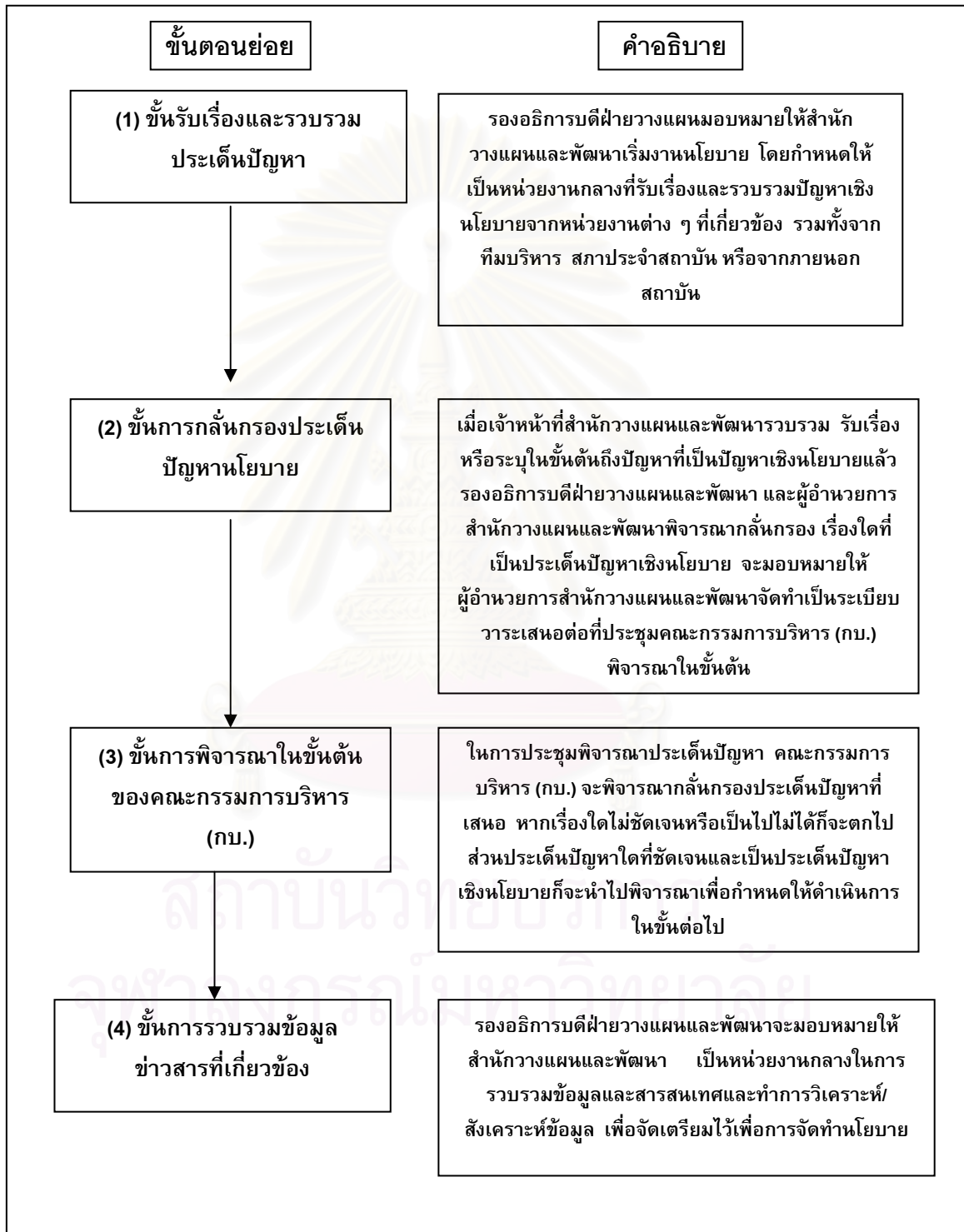
3. ข้อเสนอแนะอื่น ๆ เกี่ยวกับรูปแบบโดยรวมในการพัฒนานโยบายสำหรับสถาบันราชภัฏ

.....

.....



**รายละเอียดขั้นตอนที่ 1**  
**การริเริ่มและการเตรียมการในขั้นต้น**

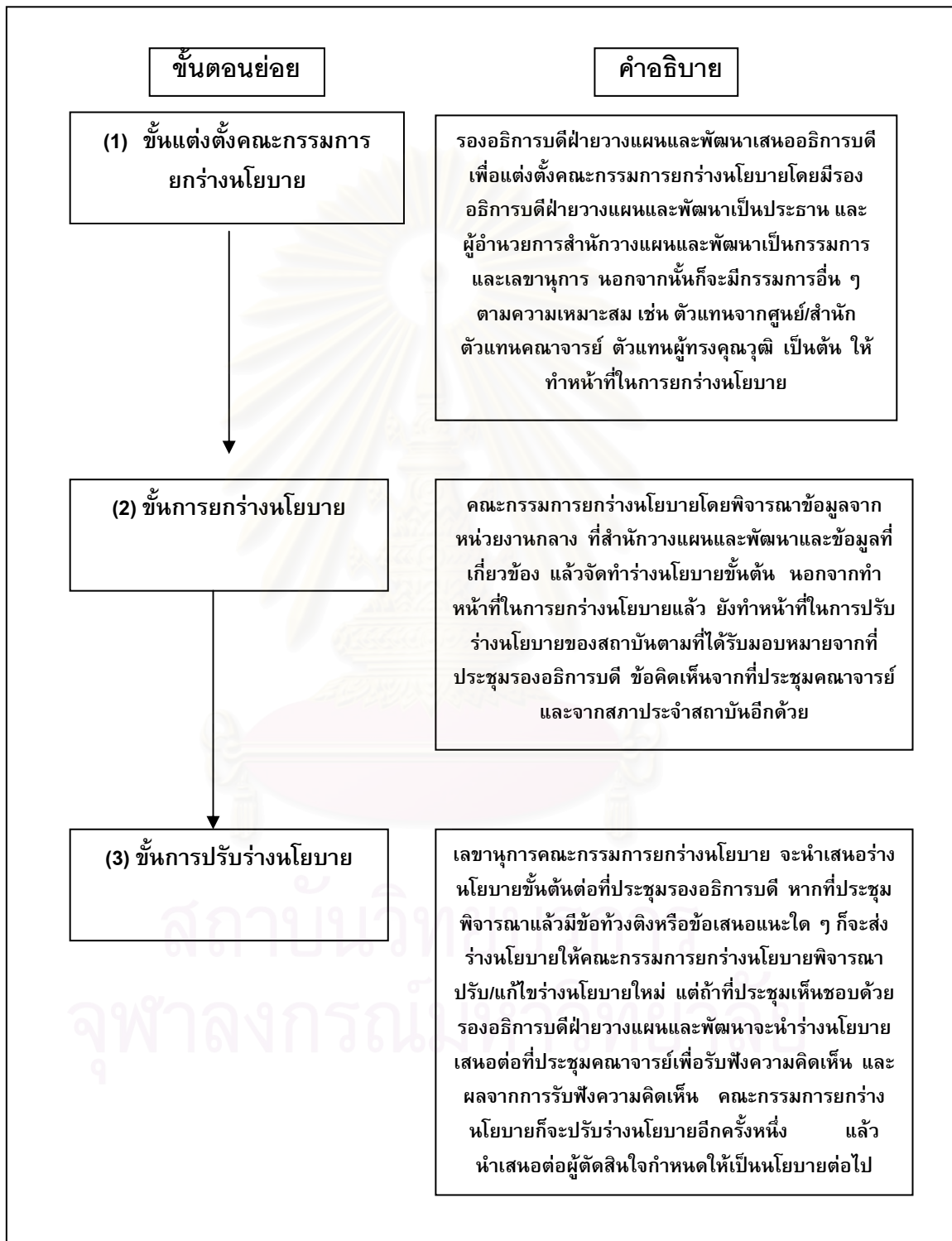


### ตอนที่ 3 รายละเอียดขั้นตอนที่ 1

ความคิดเห็นของผู้ตอบ (โปรดทำเครื่องหมาย  ลงหน้าข้อหรือเขียนแสดงความคิดเห็น)

4. ขั้นตอนในการพัฒนานโยบายสำหรับสถาบันราชภัฏ ตามที่เสนอไว้ นั้น รายละเอียดในขั้นตอนที่ 1 การริเริ่มและการเตรียมการในขั้นต้น ซึ่งมี 4 ขั้นตอนย่อย ท่านมีความคิดเห็นอย่างไร
- 4.1 มีความเหมาะสมหรือไม่เพียงใด  
 ( )เหมาะสมมากที่สุด ( )เหมาะสมมาก ( )เหมาะสมน้อย ( )ไม่เหมาะสมเลย  
 ถ้าเหมาะสมน้อยหรือไม่เหมาะสมเลย ท่านควรปรับเปลี่ยนอย่างไร (ระบุขั้นตอนสำคัญ)  
 .....
- 4.2 มีความเป็นไปได้ในเชิงบริหารหรือไม่อย่างไร  
 ( )เป็นไปได้มากที่สุด ( )เป็นไปได้มาก ( )เป็นไปได้น้อย ( )เป็นไปได้ไม่ได้เลย  
 ถ้าเป็นไปได้น้อยหรือเป็นไปได้ไม่ได้เลย ท่านควรปรับเปลี่ยนอย่างไร (ระบุขั้นตอนสำคัญ)  
 .....
- 4.3 มีความเป็นไปได้ในความสามารถทางเทคนิคในการปฏิบัติของบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือไม่อย่างไร  
 ( )เป็นไปได้มากที่สุด ( )เป็นไปได้มาก ( )เป็นไปได้น้อย ( )เป็นไปได้ไม่ได้เลย  
 ถ้าเป็นไปได้น้อยหรือเป็นไปได้ไม่ได้เลย ท่านควรปรับเปลี่ยนอย่างไร (ระบุขั้นตอนสำคัญ)  
 .....
- 4.4 มีความเป็นไปได้ในทรัพยากร กำลังคน เงิน สิ่งอำนวยความสะดวก ในการดำเนินการตามกระบวนการจัดทำนโยบายหรือไม่เพียงใด  
 ( )เป็นไปได้มากที่สุด ( )เป็นไปได้มาก ( )เป็นไปได้น้อย ( )เป็นไปได้ไม่ได้เลย  
 ถ้าเป็นไปได้น้อยหรือเป็นไปได้ไม่ได้เลย ท่านควรปรับเปลี่ยนอย่างไร (ระบุขั้นตอนสำคัญ)  
 .....
5. ถ้าจะจัดการให้การดำเนินงานในขั้นการริเริ่มและการเตรียมการในขั้นต้นนี้ สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ท่านคิดว่าต้องปรับปรุงในเรื่องใดบ้าง และดำเนินการอย่างไร
- |                            |   |
|----------------------------|---|
| <u>สิ่งที่ต้องปรับปรุง</u> | <u>วิธีดำเนินการปรับปรุง(ทำอย่างไร)</u> |
| .....                      | .....                                   |
| .....                      | .....                                   |
| .....                      | .....                                   |
6. ข้อเสนอแนะอื่น ๆ เกี่ยวกับการดำเนินงานในขั้นการริเริ่มและการเตรียมการในขั้นต้นให้ดำเนินการได้จริง
- .....
- .....

รายละเอียดขั้นตอนที่ 2  
การจัดทำร่างนโยบาย



## ตอนที่ 4 รายละเอียดขั้นตอนที่ 2

ความคิดเห็นของผู้ตอบ (โปรดทำเครื่องหมาย  ลงหน้าข้อหรือเขียนแสดงความคิดเห็น)

7. ขั้นตอนในการพัฒนานโยบายสำหรับสถาบันราชภัฏ ตามที่เสนอไว้ นั้น รายละเอียดในขั้นตอนที่ 2

การจัดทำร่างนโยบาย ซึ่งมี 3 ขั้นตอนย่อย ท่านมีความคิดเห็นอย่างไร

7.1 มีความเหมาะสมหรือไม่เพียงใด

( )เหมาะสมมากที่สุด ( )เหมาะสมมาก ( )เหมาะสมน้อย ( )ไม่เหมาะสมเลย

ถ้าเหมาะสมน้อยหรือไม่เหมาะสมเลย ท่านควรปรับเปลี่ยนอย่างไร (ระบุขั้นตอนสำคัญ)

.....

7.2 มีความเป็นไปได้ในเชิงบริหารหรือไม่อย่างไร

( )เป็นไปได้มากที่สุด ( )เป็นไปได้มาก ( )เป็นไปได้น้อย ( )เป็นไปได้ไม่ได้เลย

ถ้าเป็นไปได้น้อยหรือเป็นไปได้ไม่ได้เลย ท่านควรปรับเปลี่ยนอย่างไร (ระบุขั้นตอนสำคัญ)

.....

7.3 มีความเป็นไปได้ในความสามารถทางเทคนิคในการปฏิบัติของบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือไม่อย่างไร

( )เป็นไปได้มากที่สุด ( )เป็นไปได้มาก ( )เป็นไปได้น้อย ( )เป็นไปได้ไม่ได้เลย

ถ้าเป็นไปได้น้อยหรือเป็นไปได้ไม่ได้เลย ท่านควรปรับเปลี่ยนอย่างไร (ระบุขั้นตอนสำคัญ)

.....

7.4 มีความเป็นไปได้ในทรัพยากร กำลังคน เงิน สิ่งอำนวยความสะดวก ในการดำเนินการตามกระบวนการจัดทำนโยบายหรือไม่เพียงใด

( )เป็นไปได้มากที่สุด ( )เป็นไปได้มาก ( )เป็นไปได้น้อย ( )เป็นไปได้ไม่ได้เลย

ถ้าเป็นไปได้น้อยหรือเป็นไปได้ไม่ได้เลย ท่านควรปรับเปลี่ยนอย่างไร (ระบุขั้นตอนสำคัญ)

.....

8. ถ้าจะจัดการให้การดำเนินงานในขั้นตอนย่อยในขั้นตอนการจัดทำร่างนโยบาย สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ท่านคิดว่าต้องปรับปรุงในเรื่องใดบ้าง และดำเนินการอย่างไร

สิ่งที่ต้องปรับปรุง

วิธีดำเนินการปรับปรุง(ทำอย่างไร)

.....

.....

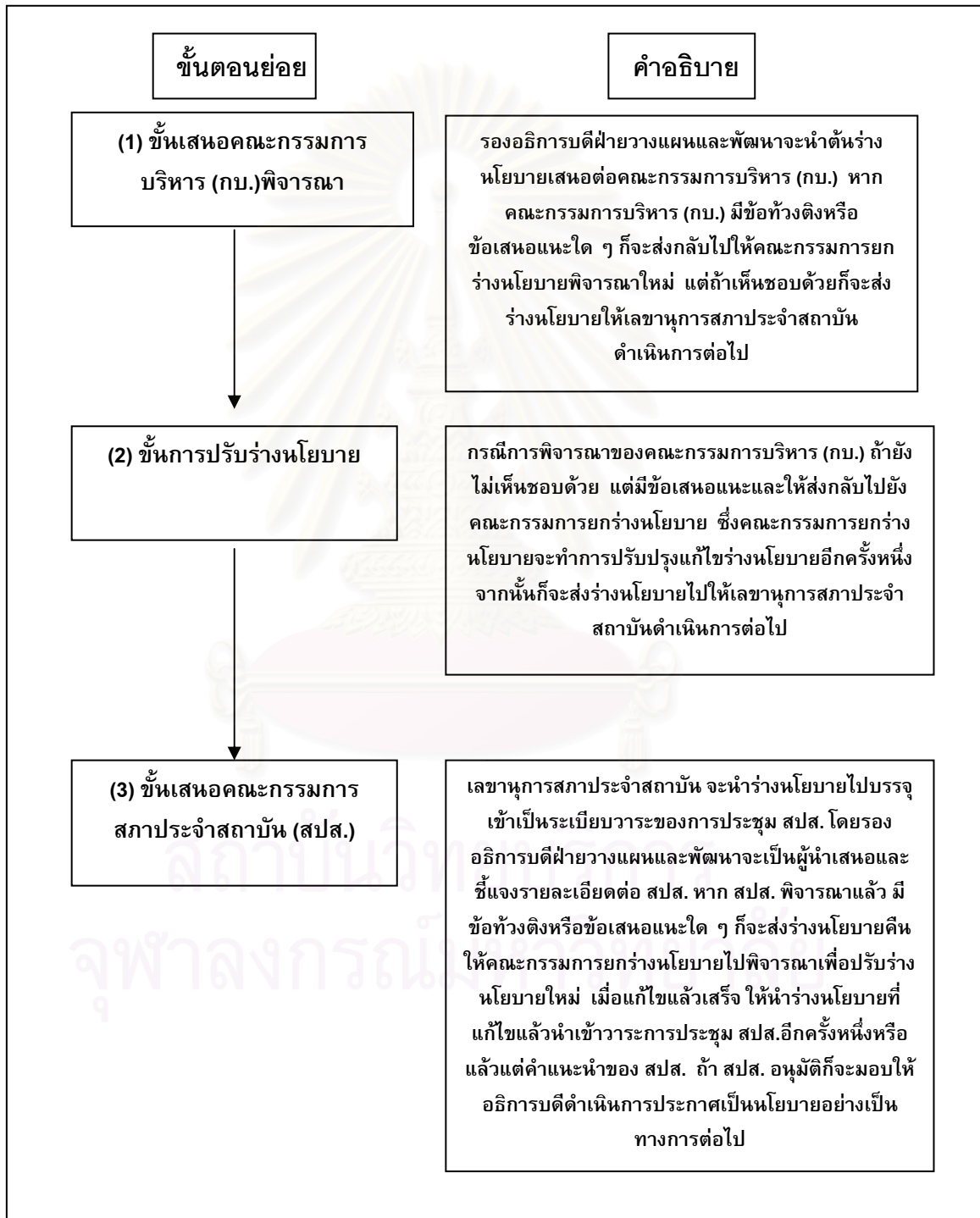
.....

9. ข้อเสนอแนะอื่น ๆ เกี่ยวกับการดำเนินงานในขั้นตอนการจัดทำร่างนโยบายที่จะช่วยให้สามารถดำเนินการได้จริง

.....

.....

**รายละเอียดขั้นตอนที่ 3**  
**การพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย**





รายละเอียดขั้นตอนที่ 4  
การประกาศใช้นโยบาย



## ตอนที่ 6 รายละเอียดขั้นตอนที่ 4

ความคิดเห็นของผู้ตอบ (โปรดทำเครื่องหมาย  ลงหน้าข้อหรือเขียนแสดงความคิดเห็น)

13. ขั้นตอนในการพัฒนานโยบายสำหรับสถาบันราชภัฏ ตามที่เสนอไว้ นั้น รายละเอียดในขั้นตอนที่ 4

การประกาศใช้นโยบาย ซึ่งมี 2 ขั้นตอนย่อย ท่านมีความคิดเห็นอย่างไร

13.1 มีความเหมาะสมหรือไม่เพียงใด

( )เหมาะสมมากที่สุด ( )เหมาะสมมาก ( )เหมาะสมน้อย ( )ไม่เหมาะสมเลย

ถ้าเหมาะสมน้อยหรือไม่เหมาะสมเลย ท่านควรปรับเปลี่ยนอย่างไร (ระบุขั้นตอนสำคัญ)

.....

13.2 มีความเป็นไปได้ในเชิงบริหารหรือไม่อย่างไร

( ) เป็นไปได้มากที่สุด ( ) เป็นไปได้มาก ( ) เป็นไปได้น้อย ( ) เป็นไปไม่ได้เลย

ถ้าเป็นไปได้น้อยหรือเป็นไปไม่ได้เลย ท่านควรปรับเปลี่ยนอย่างไร (ระบุขั้นตอนสำคัญ)

.....

13.3 มีความเป็นไปได้ในความสามารถทางเทคนิคในการปฏิบัติของบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือไม่อย่างไร

( ) เป็นไปได้มากที่สุด ( ) เป็นไปได้มาก ( ) เป็นไปได้น้อย ( ) เป็นไปไม่ได้เลย

ถ้าเป็นไปได้น้อยหรือเป็นไปไม่ได้เลย ท่านควรปรับเปลี่ยนอย่างไร (ระบุขั้นตอนสำคัญ)

.....

13.4 มีความเป็นไปได้ในทรัพยากร กำลังคน เงิน สิ่งอำนวยความสะดวก ในการดำเนินการตามกระบวนการจัดทำนโยบายหรือไม่เพียงใด

( ) เป็นไปได้มากที่สุด ( ) เป็นไปได้มาก ( ) เป็นไปได้น้อย ( ) เป็นไปไม่ได้เลย

ถ้าเป็นไปได้น้อยหรือเป็นไปไม่ได้เลย ท่านควรปรับเปลี่ยนอย่างไร (ระบุขั้นตอนสำคัญ)

.....

14. ถ้าจะจัดการให้การดำเนินงานในขั้นตอนย่อยในขั้นตอนย่อยทั้ง 2 ให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ท่านคิดว่าต้องปรับปรุงในเรื่องใดบ้าง และดำเนินการอย่างไร

สิ่งที่ต้องปรับปรุง

วิธีดำเนินการปรับปรุง(ทำอย่างไร)

.....

.....

.....

15. ข้อเสนอแนะอื่น ๆ เกี่ยวกับขั้นตอนในการดำเนินการประกาศใช้เป็นนโยบาย

.....

.....



เอกสาร

เรื่อง

รูปแบบการพัฒนานโยบายสำหรับสถาบันราชภัฏ

โดย

นายมานพ จันท์เทศ

นิสิตปริญญาโทชั้นปีที่ ๓ สาขาวิชาบริหารการศึกษา

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

อาจารย์ที่ปรึกษา

รองศาสตราจารย์ ดร. อุทัย บุญประเสริฐ

อาจารย์ ดร. ปองสิน ชูวัฒนกุล

## นโยบายและการพัฒนานโยบาย

นโยบายเป็นข้อความหรือสิ่งที่ได้กำหนดขึ้น เพื่อใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้น ๆ เพื่อให้การปฏิบัติการกิจต่าง ๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของผู้บริหารและของหน่วยงาน ดำเนินไปสอดคล้องกับนโยบาย ใช้เป็นกรอบสำหรับการตัดสินใจของผู้บริหารในการกำหนดแนวทางและผลแห่งการดำเนินงาน นโยบายที่ดี ที่เหมาะสมนั้น จะทำให้การตัดสินใจถูกต้องและทำให้การบริหารเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

การจัดทำนโยบายเป็นกระบวนการต่อเนื่อง และมีขั้นตอนสำคัญตามลำดับคือ ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ และขั้นตอนประเมินผลนโยบาย อีกทั้งการจัดทำนโยบายที่ดี ที่เหมาะสมจะต้องมีการพัฒนาขึ้นเป็นลำดับโดยผ่านกระบวนการต่าง ๆ

การพัฒนานโยบายมีจุดหมายปลายทางอยู่ที่สร้างหรือการจัดทำ หรือการปรับนโยบายเดิมใหม่เพื่อให้ได้นโยบายที่ดียิ่งขึ้น ที่เหมาะสมยิ่งขึ้น ที่สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลง

ในกรณีการพัฒนารูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะนำเสนอรูปแบบและกระบวนการพัฒนานโยบายที่เหมาะสม สำหรับกระบวนการบริหารและการจัดการของสถาบันราชภัฏ โดยมีขั้นตอนในการศึกษาที่สำคัญ 2 ตอนใหญ่ ๆ คือ ขั้นตอนแรกเป็นการศึกษาภาคสนาม ซึ่งเป็นการศึกษาระบบและกระบวนการพัฒนานโยบายที่เป็นอยู่ในปัจจุบันของสถาบันราชภัฏ 6 แห่ง หลังจากนั้นสรุปผลแล้วนำมาออกแบบและปรับระบบใหม่ ส่วนขั้นที่สองเป็นการนำรูปแบบการพัฒนานโยบายไปตรวจสอบความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในเชิงปฏิบัติ หรือกำหนดวิธีปฏิบัติที่เหมาะสมในสถาบันราชภัฏ ดังรูปแบบโดยรวมและรายละเอียด ดังที่นำเสนอในส่วนต่าง ๆ ต่อไปนี้

ภาพรวมของรูปแบบและขั้นตอน  
ในการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ

รูปแบบและขั้นตอนสำคัญสำหรับการพัฒนานโยบายประกอบด้วย  
การดำเนินงานในขั้นตอนสำคัญ ๆ 4 ขั้นตอน ดังในภาพนี้



## ขั้นที่ 1

### การริเริ่มและการเตรียมการในขั้นต้น

ขั้นการริเริ่มและการเตรียมการในขั้นต้น ประกอบด้วยกิจกรรมที่สำคัญดังนี้ (1) การรับเรื่องและรวบรวมประเด็นปัญหา (2) การกลั่นกรองประเด็นปัญหา นโยบาย (3) การพิจารณาในขั้นต้นของคณะกรรมการบริหาร (กบ.) (4) การรวบรวมข้อมูลข่าวสารและรายละเอียดที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดทำนโยบาย

#### (1) ขั้นการรับเรื่องและรวบรวมประเด็นปัญหา

รองอธิการฝ่ายวางแผนมอบหมายให้สำนักวางแผนเริ่มงานนโยบาย โดยกำหนดให้เป็นหน่วยงานกลางที่รับเรื่องและรวบรวมปัญหาเชิงนโยบายจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งจากทีมบริหาร สภาประจำสถาบัน หรือจากภายนอกสถาบัน

#### (2) ขั้นการกลั่นกรองประเด็นปัญหา นโยบาย

เมื่อเจ้าหน้าที่สำนักวางแผนรวบรวม รับเรื่อง หรือระบุในขั้นต้นถึงปัญหาที่เป็นปัญหาเชิงนโยบายแล้ว รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและผู้อำนวยการสำนักวางแผนพิจารณากลั่นกรองเรื่องใดที่เป็นประเด็นปัญหาเชิงนโยบาย จะมอบหมายให้ผู้อำนวยการสำนักวางแผนจัดทำเป็นระเบียบวาระเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการบริหาร (กบ.) พิจารณาในขั้นต้น

#### (3) ขั้นการพิจารณาในขั้นต้นของคณะกรรมการบริหาร(กบ.)

ในการประชุมพิจารณาประเด็นปัญหา คณะกรรมการบริหาร (กบ.) จะพิจารณากลั่นกรองประเด็นปัญหาที่เสนอ หากเรื่องใดไม่ชัดเจนหรือเป็นไปได้ก็จะตกไป ส่วนประเด็นปัญหาใดที่ชัดเจนและเป็นประเด็นปัญหาเชิงนโยบายก็จะนำไปพิจารณาเพื่อกำหนดให้ดำเนินการในขั้นต่อไป

#### (4) ขั้นการรวบรวมข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้อง

รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนา จะมอบหมายให้สำนักวางแผนและพัฒนาเป็นหน่วยงานกลางในการรวบรวมข้อมูลและสารสนเทศ และทำการวิเคราะห์/สังเคราะห์ข้อมูล เพื่อจัดเตรียมไว้เพื่อการจัดทำนโยบาย

## ขั้นที่ 2

### การจัดทำร่างนโยบาย

การจัดทำเป็นร่างนโยบายขั้นต้นประกอบด้วย (1) ขั้นการแต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างนโยบาย (2) ขั้นการยกร่างนโยบาย และ (3) ขั้นการปรับร่างนโยบาย

#### (1) ขั้นการแต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างนโยบาย

รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนาเสนออธิการบดี เพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างนโยบายโดยมีรองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนาเป็นประธาน และผู้อำนวยการสำนักวางแผนและพัฒนาเป็นกรรมการและเลขานุการ นอกจากนี้ก็จะมีกรรมการอื่น ๆ ตามความเหมาะสม เช่น ตัวแทนจากศูนย์/สำนัก ตัวแทนคณาจารย์ ตัวแทนผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นต้น ให้ทำหน้าที่ในการยกร่างนโยบาย

#### (2) ขั้นการยกร่างนโยบาย

คณะกรรมการยกร่างนโยบาย โดยพิจารณาข้อมูลจากหน่วยงานกลาง ที่สำนักวางแผน และข้อมูลที่เกี่ยวข้อง แล้วจัดทำร่างนโยบายขั้นต้น

นอกจากทำหน้าที่ในการยกร่างนโยบายแล้ว ยังทำหน้าที่ในการปรับร่างนโยบายของสถาบันตามที่ได้รับมอบหมายจากที่ประชุมรองอธิการบดี ข้อคิดเห็นจากที่ประชุมคณาจารย์ และจากสภาประจำสถาบันอีกด้วย

#### (3) ขั้นการปรับร่างนโยบาย

เลขานุการคณะกรรมการยกร่างนโยบาย จะนำเสนอร่างนโยบายขั้นต้นต่อที่ประชุมรองอธิการบดี หากที่ประชุมพิจารณาแล้วมีข้อท้วงติงหรือข้อเสนอแนะใด ๆ ก็ส่งร่างนโยบายให้คณะกรรมการยกร่างฯ พิจารณาปรับ/แก้ไขร่างนโยบายใหม่ แต่ถ้าที่ประชุมเห็นชอบด้วย รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนจะนำร่างนโยบายเสนอต่อที่ประชุมคณาจารย์เพื่อรับฟังความคิดเห็น และผลจากการรับฟังความคิดเห็น คณะกรรมการยกร่างฯ ก็จะปรับร่างนโยบายอีกครั้งหนึ่ง แล้วนำเสนอต่อผู้ตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบายต่อไป

### ขั้นที่ 3

#### การพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย

ขั้นการพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบายนี้ประกอบด้วย (1) ขั้นการเสนอคณะกรรมการบริหาร (กบ.)พิจารณา (2) ขั้นการปรับต้นร่างนโยบาย (3) ขั้นการเสนอคณะกรรมการสภาประจำสถาบัน (สปส.)พิจารณา

#### (1) ขั้นเสนอคณะกรรมการบริหาร (กบ.)พิจารณา

รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนา จะนำต้นร่างนโยบายเสนอต่อคณะกรรมการบริหาร (กบ.) หากคณะกรรมการบริหาร (กบ.) มีข้อท้วงติงหรือข้อเสนอนะใด ๆ ก็ส่งกลับไปให้คณะกรรมการร่างนโยบายพิจารณาใหม่ แต่ถ้าเห็นชอบด้วยก็จะส่งร่างนโยบายให้เลขานุการสภาประจำสถาบันดำเนินการต่อไป

#### (2) ขั้นการปรับร่างนโยบาย

กรณีการพิจารณาของคณะกรรมการบริหาร (กบ.) ถ้ายังไม่เห็นชอบด้วย แต่มีข้อเสนอแนะและให้ส่งกลับไปยังคณะกรรมการร่างนโยบาย ซึ่งคณะกรรมการร่างนโยบายจะทำการปรับปรุงแก้ไขร่างนโยบายอีกครั้งหนึ่ง จากนั้นก็จะส่งร่างนโยบายไปให้เลขานุการสภาประจำสถาบันดำเนินการต่อไป

#### (3) ขั้นเสนอคณะกรรมการสภาประจำสถาบัน (สปส.)

เลขานุการ สปส. จะนำร่างนโยบายไปบรรจุเข้าเป็นระเบียบวาระของการประชุม สปส. โดยรองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนาจะเป็นผู้นำเสนอและชี้แจงรายละเอียดต่อ สปส. หาก สปส.พิจารณาแล้ว มีข้อท้วงติงหรือข้อเสนอนะใด ๆ ก็ส่งร่างนโยบายคืนให้คณะกรรมการร่างนโยบายพิจารณาเพื่อปรับนโยบายใหม่ เมื่อแก้ไขแล้วเสร็จให้นำร่างนโยบายที่แก้ไขแล้วนำเข้าวาระการประชุม สปส.อีกครั้งหนึ่ง หรือแล้วแต่คำแนะนำของ สปส.

**ถ้า สปส.อนุมัติก็จะมอบให้อธิการบดีดำเนินการประกาศเป็นนโยบายอย่างเป็นทางการต่อไป**

## ขั้นที่ 4

### การประกาศใช้นโยบาย

ขั้นการประกาศใช้นโยบาย ประกอบด้วย (1) ขั้นการจัดทำเป็นประกาศนโยบายอย่างเป็นทางการ และ (2) ขั้นการแจ้งนโยบายแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

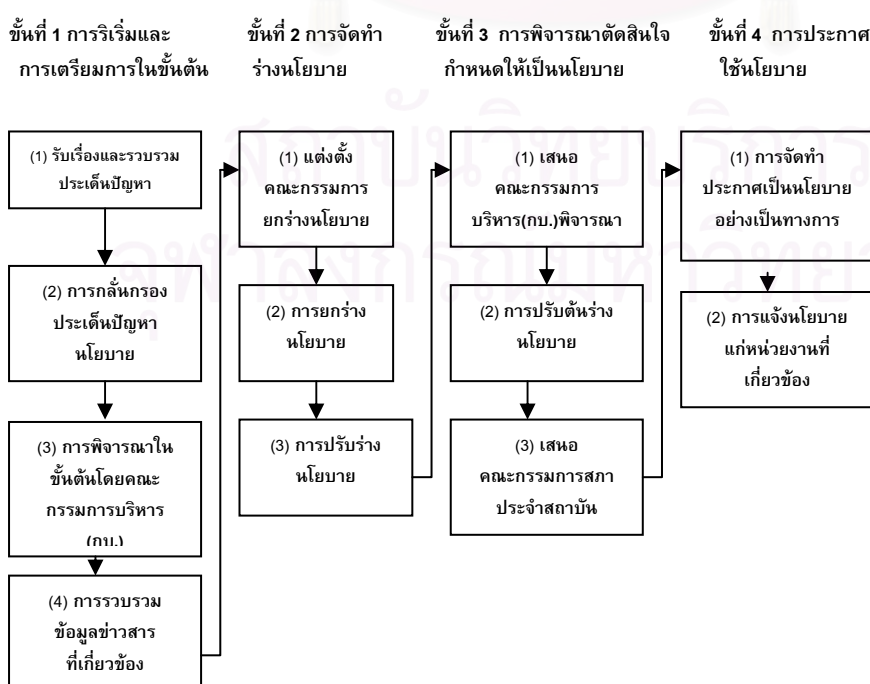
#### (1) ขั้นการจัดทำเป็นประกาศนโยบายอย่างเป็นทางการ

เมื่อคณะกรรมการสภาประจำสถาบัน(สพส.)พิจารณาอนุมัติให้ใช้เป็นนโยบายได้แล้ว สถาบันจะดำเนินการให้สภาประจำสถาบันออกประกาศเป็นนโยบายอย่างเป็นทางการ แล้วมอบให้อธิการบดีไปดำเนินการตามนโยบายนั้นต่อไป

#### (2) ขั้นการแจ้งนโยบายแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

การแจ้งนโยบายจะดำเนินการใน 2 แบบ คือ แบบแรกอธิการบดีจะแจ้งนโยบายในที่ประชุมคณะกรรมการบริหาร(กบ.)และแจ้งนโยบายประจำปีต่อที่ประชุมคณาจารย์ พร้อมด้วยเอกสารนโยบายที่ชัดเจนหรือเป็นรูปเล่ม แจกผู้เข้าประชุมให้ทราบ แบบที่สองคือ อธิการบดีจะมอบหมายให้รองอธิการบดีฝ่ายต่าง ๆ และผู้อำนวยการสำนักวางแผนและพัฒนาแจ้งต่อหน่วยงานทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นทางการ พร้อมเอกสารนโยบาย เพื่อทุกหน่วยงานจะได้ทราบและนำนโยบายไปปฏิบัติต่อไป

### รูปแบบและขั้นตอนการพัฒนาของสถาบันราชภัฏโดยรวม



แบบสอบถามเพื่อการวิจัย  
เรื่อง  
**รูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ**  
ผู้วิจัย  
นายมานพ จันทร์เทศ  
นิสิตระดับปริญญาบัณฑิต สาขาวิชาบริหารการศึกษา  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

อาจารย์ที่ปรึกษา  
รองศาสตราจารย์ ดร.อุทัย บุญประเสริฐ  
อาจารย์ ดร.ปองสิน ชูวัฒนกุล

แบบสอบถามฉบับนี้มุ่งที่จะทราบข้อมูลการทำนโยบายของสถาบันราชภัฏ

**คำชี้แจง**

1. แบบสอบถามมี 6 ตอน รวมทั้งหมด 39 ข้อ

ตอนที่ 1 ข้อมูลผู้ตอบและการทำงานนโยบายทั่วไป

ตอนที่ 2 ขั้นตอนการเกิดและก่อรูปนโยบาย

ตอนที่ 3 ขั้นตอนเก็บรวบรวมข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้อง

ตอนที่ 4 ขั้นตอนการจัดทำข้อเสนอหรือการกำหนดนโยบาย

ตอนที่ 5 ขั้นตอนการพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย

ตอนที่ 6 ขั้นตอนการประกาศใช้เป็นนโยบาย

2. แบบสอบถามฉบับนี้มีทั้งแบบที่ให้ท่านทำเครื่องหมาย 3 ลงหน้าข้อความและที่อาจต้องเติม

**ผู้วิจัยขอขอบพระคุณที่ท่านกรุณาตอบแบบสอบถามครั้งนี้ และได้โปรดส่งแบบสอบถามคืนโดยเร็วที่สุดเท่าที่ท่านจะกรุณาได้โดยวิธีที่สะดวกแล้วแม้จะส่งไปรษณีย์**

**ตอนที่ 1 ข้อมูลของผู้ตอบและการทำงานนโยบายทั่วไป**

1. ตำแหน่งปัจจุบันของท่าน (ตอบเพียงข้อเดียว)

( ) คณบดี  
( ) ผู้อำนวยการศูนย์  
( ) ผู้อำนวยการสำนัก  
( ) หัวหน้าหรือประธานโปรแกรมวิชา  
( ) อื่น ๆ โปรดระบุ.....

2. วุฒิกการศึกษาสูงสุด (ตอบเพียงข้อเดียว)

( ) ปริญญาตรี ( ) ปริญญาโท ( ) ปริญญาเอก

3. อายุการทำงาน ณ สถาบันที่ท่านสังกัด

( ) น้อยกว่า 3 ปี ( ) 3-10 ปี ( ) 11-20 ปี  
( ) 20 ปีขึ้นไป

4. ตำแหน่งที่ท่านเกี่ยวข้องกับการจัดทำนโยบายของสถาบัน (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

( ) คณะกรรมการร่างนโยบาย  
( ) คณะกรรมการกลั่นกรองนโยบาย  
( ) คณะกรรมการกลั่นกรองประเด็นนโยบาย  
( ) คณะกรรมการตัดสินใจนโยบาย  
( ) คณะกรรมการจัดเตรียมข้อมูลและเอกสาร  
( ) คณะกรรมการจัดทำทางเลือกนโยบาย  
( ) อื่น ๆ โปรดระบุ.....



5. ประสบการณ์ในการทำนโยบายของท่าน (ตอบข้อเดียว)

- ( ) ไม่มี  
 ( ) ต่ำกว่า 1 ปี  
 ( ) 1-5 ปี  
 ( ) มากกว่า 5 ปี

6. นโยบายที่สถาบันของท่านจัดทำอยู่ได้แก่

(ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

- ( ) นโยบายประจำปี  
 ( ) นโยบายระยะ 5 ปี  
 ( ) นโยบายระยะ 4 ปี  
 ( ) นโยบายระยะ 15 ปี  
 ( ) อื่น ๆ โปรดระบุ.....

7. นโยบายประจำปี มาจาก (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

- ( ) อธิการบดี  
 ( ) รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนา  
 ( ) ผอ.สำนักวางแผนและพัฒนา  
 ( ) คณะกรรมการสภาสถาบันราชภัฏ(คสส.)  
 ( ) คณะกรรมการสภาประจำสถาบัน(สปส.)  
 ( ) คณะกรรมการบริหาร (กบ.)  
 ( ) คณะวิชาและโปรแกรมวิชา  
 ( ) อื่น ๆ โปรดระบุ.....

8. นโยบายระยะ 5 ปี มาจาก (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

- ( ) อธิการบดี  
 ( ) รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนา  
 ( ) ผอ.สำนักวางแผนและพัฒนา  
 ( ) คณะกรรมการสภาสถาบันราชภัฏ(คสส.)  
 ( ) คณะกรรมการสภาประจำสถาบัน(สปส.)  
 ( ) คณะกรรมการบริหาร (กบ.)  
 ( ) คณะวิชาและโปรแกรมวิชา  
 ( ) อื่น ๆ โปรดระบุ.....

9. นโยบายระยะ 15 ปี มาจาก (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

- ( ) อธิการบดี  
 ( ) คณะกรรมการสภาสถาบันราชภัฏ(คสส.)  
 ( ) คณะกรรมการสภาประจำสถาบัน(สปส.)  
 ( ) คณะกรรมการบริหาร (กบ.)  
 ( ) อื่น ๆ โปรดระบุ.....

10. ขั้นตอนในการจัดทำนโยบายประจำปีและนโยบายระยะ 5 ปี เป็นอย่างไร (ตอบข้อเดียว)

- ( ) เหมือนกัน  
 ( ) ต่างกัน

11. โปรดเรียงลำดับขั้นตอนในการจัดทำนโยบายที่สถาบันของท่านทำอยู่ โดยใช้เลข 1-5 ดังนี้

ขั้นตอน	ลำดับที่
-ขั้นการเกิดและก่อรูปนโยบาย.....	
-ขั้นการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง.....	
-ขั้นการกำหนดนโยบาย.....	
-ขั้นพิจารณาการตัดสินใจเป็นนโยบาย.....	
-ขั้นการประกาศใช้นโยบาย.....	

### ตอนที่ 2 การเกิดและก่อรูปนโยบาย

12. นโยบายของสถาบันของท่านเกิดมาอย่างไร

(ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

- ( ) พรบ.สถาบันราชภัฏ 2538  
 ( ) พรบ. การศึกษาแห่งชาติ 2542  
 ( ) สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ (สรภ.)  
 ( ) การสำรวจความต้องการของท้องถิ่น  
 ( ) การทำวิจัยสถาบัน  
 ( ) ผู้ทรงคุณวุฒิ  
 ( ) ปัญหาแต่ละหน่วยงานในสถาบันเอง  
 ( ) แผนนโยบายตอนเลือกสรรอธิการบดี  
 ( ) กรอบแนวคิดของอธิการบดี  
 ( ) การประชุมอธิการบดีและ รองอธิการบดี  
 ( ) การระดมสมองจากคณาจารย์  
 ( ) อื่น ๆ โปรดระบุ.....

13. ผู้ริเริ่มให้ต้องทำนโยบายสถาบันได้แก่

(ตอบข้อเดียว)

- ( ) อธิการบดี  
 ( ) รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนา  
 ( ) ผู้ทรงคุณวุฒิ  
 ( ) คณะกรรมการบริหาร (กบ.)  
 ( ) สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ (สรภ.)  
 ( ) ที่ประชุมคณาจารย์  
 ( ) อื่น ๆ โปรดระบุ.....

14. ในการรับเรื่องปัญหาของสถาบัน ผู้ดำเนินการสำคัญ  
ได้แก่ (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

- ( ) อธิการบดี  
( ) รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนา  
( ) คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นมาเฉพาะ  
( ) ผอ.สำนักวางแผนและพัฒนา  
( ) ผอ.สำนักงานอธิการบดี  
( ) อื่น ๆ โปรดระบุ.....

15. ในการรวบรวมประเด็นปัญหา ดำเนินการอย่างไร

(ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

- ( ) ระดมสมองคณาจารย์  
( ) จัดเสวนา  
( ) ประชุมคณาจารย์ทั้งหมดแล้วอภิปรายกัน  
( ) โดย เจ้าหน้าที่สำนักวางแผนและพัฒนา  
( ) อื่น ๆ โปรดระบุ.....

16. ในการกลั่นกรองเพื่อตัดสินใจให้เป็นประเด็นปัญหา  
ดำเนินการอย่างไร (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

- ( ) อธิการบดีและรองอธิการบดีดำเนินการเอง  
( ) ให้รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนาดำเนินการ  
( ) รองอธิการบดีฝ่ายแผนฯและผอ.สำนักวางแผนฯ  
( ) คณะกรรมการบริหาร (กบ.)  
( ) คณะกรรมการสภาประจำสถาบัน(สปส.)  
( ) คณะวิชาและโปรแกรมวิชา  
( ) เสนอที่ประชุมอาจารย์  
( ) อื่น ๆ โปรดระบุ.....

17. ผู้นำประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระประชุมนโยบายได้แก่  
(ตอบเพียงข้อเดียว)

- ( ) อธิการบดี  
( ) รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนา  
( ) ผอ.สำนักวางแผนและพัฒนา  
( ) คณะกรรมการบริหาร (กบ.)  
( ) คณะวิชาและโปรแกรมวิชา  
( ) อื่น ๆ โปรดระบุ.....

.....  
.....

18. ใครเป็นผู้พิจารณาปัญหา นโยบายในขั้นต้น

(ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

- ( ) อธิการบดี  
( ) รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนา  
( ) ผู้ทรงคุณวุฒิ  
( ) คณะกรรมการบริหาร (กบ.)  
( ) คณะกรรมการสภาประจำสถาบัน (สปส.)  
( ) ผอ.สำนักวางแผนและพัฒนา  
( ) อื่น ๆ โปรดระบุ.....

**ตอนที่ 3 ชั้นการรวบรวมข้อมูลข่าวสาร**

**ที่เกี่ยวข้อง**

19. ได้ข้อมูลในการทำงานนโยบายมาอย่างไร

(ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

- ( ) งานวิจัยสถาบัน  
( ) สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ (สรภ.)  
( ) คณะกรรมการสภาสถาบันราชภัฏ (คสส.)  
( ) ผู้ทรงคุณวุฒิ  
( ) ทบวงและมหาวิทยาลัย  
( ) องค์กรท้องถิ่น  
( ) ระดมสมองคณาจารย์  
( ) ความต้องการของหน่วยงานในสถาบัน  
( ) จากสำนักวางแผนและพัฒนาเอง  
( ) จากนโยบายเดิม  
( ) อื่น ๆ โปรดระบุ.....

20. ใช้วิธีการใดในการรวบรวมข้อมูลทำนโยบาย

(ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

- ( ) ระดมสมอง  
( ) งานวิจัยสถาบัน  
( ) สสำรวจปัญหาของสถาบันและท้องถิ่น  
( ) สสำรวจความต้องการของหน่วยงานภายใน  
สถาบัน และท้องถิ่น  
( ) ขอเอกสารข้อมูลจากหน่วยงานภายใน  
สถาบันและท้องถิ่น  
( ) อื่น ๆ โปรดระบุ.....

.....  
.....

21. ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการรวบรวมข้อมูลได้แก่

(ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

- ( ) ผอ.สำนักงานวางแผนและพัฒนา  
 ( ) ผอ.ศูนย์/สำนักต่าง ๆ  
 ( ) หัวหน้าหรือประธานโปรแกรมวิชา  
 ( ) คณบดี  
 ( ) คณะกรรมการบริหาร (กบ.)  
 ( ) อื่น ๆ โปรดระบุ.....

**ตอนที่ 4 ขั้นตอนการจัดทำข้อเสนอหรือกำหนดนโยบาย**

22. ใครหรือกลุ่มบุคคลใดเป็นผู้จัดเตรียมร่างนโยบาย (ตอบเพียงข้อเดียว)

- ( ) สำนักงานวางแผนและพัฒนา  
 ( ) คณะกรรมการของแต่ละหน่วยงานที่เป็นศูนย์/สำนักหรือคณะวิชา  
 ( ) หัวหน้าหรือประธานโปรแกรมวิชา  
 ( ) คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นมาเฉพาะ  
 ( ) อื่น ๆ โปรดระบุ.....

23. วิธีในการเตรียมร่างนโยบายทำอย่างไร

(ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

- ( ) ประชุมกลุ่มย่อย  
 ( ) เสวนา  
 ( ) ระดมสมองคณาจารย์ทั้งหมด  
 ( ) ให้คณะทำงานเฉพาะรับผิดชอบโดยตรง  
 ( ) อื่น ๆ โปรดระบุ.....

24. ในการจัดทำร่างนโยบาย มีการเสนอทางเลือก

หรือไม่ (ตอบเพียงข้อเดียว)

- ( ) มีและหลากหลาย  
 ( ) ไม่มี  
 ( ) มีแต่ไม่หลากหลาย

25. ใครเป็นผู้เสนอทางเลือก ในการจัดทำร่างนโยบาย (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

- ( ) ผู้ทรงคุณวุฒิ ( ) ประชาชนที่เกี่ยวข้อง  
 ( ) คณาจารย์ทั่วไป ( ) เจ้าหน้าที่ คณงานต่าง ๆ  
 ( ) นักศึกษา ( ) ผู้ปกครอง ศิษย์เก่า  
 ( ) อื่น ๆ โปรดระบุ.....

26. เมื่อมีทางเลือกแล้ว ได้ตรวจสอบทางเลือก

หรือไม่ (ตอบได้เพียงข้อเดียว)

- ( ) มี ( ) ไม่มี

27. ใครเป็นผู้ตรวจสอบทางเลือกว่าเหมาะสมหรือไม่

เพียงใด (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

- ( ) ผู้ทรงคุณวุฒิ  
 ( ) อธิการบดี  
 ( ) รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนา  
 ( ) คณาจารย์โดยการประชุม  
 ( ) คณะกรรมการยกเว้นนโยบาย  
 ( ) อื่น ๆ โปรดระบุ.....

28. ใครหรือกลุ่มบุคคลใดที่นำข้อเสนอต่าง ๆ มา

ปรับร่างนโยบาย (ตอบเพียงข้อเดียว)

- ( ) ผอ.สำนักงานวางแผนและพัฒนา  
 ( ) รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนา  
 ( ) ผอ.สำนักงานอธิการบดี  
 ( ) คณะกรรมการยกเว้นนโยบาย  
 ( ) อื่น ๆ โปรดระบุ.....

29. ใครเป็นเจ้าของเรื่องในการเสนอร่างนโยบาย

ผู้ผู้ตัดสินใจ (ตอบเพียงข้อเดียว)

- ( ) สำนักงานวางแผนและพัฒนา  
 ( ) รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนา  
 ( ) คณะกรรมการยกเว้นนโยบาย  
 ( ) อื่น ๆ โปรดระบุ.....

**ตอนที่ 5 การพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย**

30. ก่อนเสนอร่างนโยบายผู้ผู้ตัดสินใจ ควรจะผ่านหน่วยงานใดก่อน (ตอบเพียงข้อเดียว)

- ( ) ไม่ต้องแล้ว  
 ( ) คณะกรรมการบริหาร (กบ.)  
 ( ) ที่ประชุมคณาจารย์  
 ( ) อื่น ๆ โปรดระบุ.....

31.ใครหรือกลุ่มบุคคลใดเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญหรือมีอำนาจในการตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบายในสถาบันของท่าน (ตอบเพียงข้อเดียว)

- ( ) คณะกรรมการสภาประจำสถาบัน (สปส.)  
 ( ) คณะกรรมการบริหาร (กบ.)  
 ( ) คณะกรรมการเฉพาะกิจที่ตั้งขึ้นมา  
 ( ) คณะกรรมการสภาสถาบันราชภัฏ (คสส.)  
 ( ) อื่น ๆ โปรดระบุ.....

32.การตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบาย ใช้วิธีการใด

- (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)  
 ( ) อภิปราย  
 ( ) ระดมสมอง  
 ( ) ลงมติโดยเอกฉันท์  
 ( ) อื่น ๆ โปรดระบุ.....

33.มีการกำหนดเกณฑ์ที่ใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจกำหนดนโยบายหรือไม่ (ตอบเพียงข้อเดียว)

- ( ) ไม่มีเกณฑ์กำหนด  
 ( ) มีเกณฑ์กำหนด  
 ( ) ไม่เคยรู้เรื่องเลย

34.จากข้อ 33 ถ้ามีเกณฑ์กำหนด เกณฑ์นั้นได้แก่

- (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)  
 ( ) ปณิธานของสถาบัน  
 ( ) ภารกิจตาม พรบ.สถาบันราชภัฏ 2538  
 ( ) เกณฑ์เฉพาะที่คณะกรรมการยก่างนโยบายจัดทำขึ้น  
 ( ) เกณฑ์ตามที่คณะกรรมการสภาประจำสถาบันกำหนด  
 ( ) อื่น ๆ โปรดระบุ.....

35.ถ้าคณะกรรมการพิจารณาตัดสินใจกำหนดให้เป็นนโยบายไม่เห็นชอบหรือมีข้อท้วงติงหรือข้อเสนอนั้นตัวร่างนโยบายจะดำเนินการต่อไปอย่างไร

(ตอบเพียงข้อเดียว)

- ( ) กลับไปให้คณะกรรมการยก่างนโยบาย-พิจารณาปรับร่างนโยบายใหม่  
 ( ) เสนอให้รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนฯและผอ.

สำนักวางแผนและพัฒนา กลับไปแก้ไขใหม่

- ( ) เสนอไปให้คณะกรรมการบริหาร (กบ.) พิจารณาใหม่

- ( ) อื่น ๆ โปรดระบุ.....

#### **ตอนที่ 6 ขั้นตอนการประกาศใช้เป็นนโยบาย**

36.การประกาศใช้นโยบายที่เป็นทางการ ใช้วิธีการใด (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

- ( ) อธิการบดีจะแจ้งนโยบายในที่ประชุม กบ. และแจ้งนโยบายประจำปีต่อที่ประชุมคณาจารย์พร้อมด้วยเอกสารนโยบายที่ชัดเจนหรือเป็นรูปเล่มแจกผู้เข้าประชุมให้ทราบ

- ( ) อธิการบดีมอบหมายให้รองอธิการบดีฝ่ายต่าง ๆ และ ผอ.วางแผนฯแจ้งต่อหน่วยงานทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นทางการ พร้อมเอกสารนโยบายเพื่อทุกหน่วยงานจะได้ทราบและน่านโยบายไปปฏิบัติ

- ( ) อื่น ๆ โปรดระบุ.....

37.ใครหรือกลุ่มบุคคลใดที่มีอำนาจประกาศนโยบาย (ตอบเพียงข้อเดียว)

- ( ) นายกสภาประจำสถาบัน  
 ( ) อธิการบดีในฐานะอธิการบดี  
 ( ) อื่น ๆ โปรดระบุ.....

38.การแจ้งนโยบายให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับทราบ

เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ มีการแจ้งด้วย

วิธีการใด (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

- ( ) แจกเอกสาร  
 ( ) ประชุมชี้แจง พร้อมแจกเอกสาร  
 ( ) ติดป้ายประกาศแผ่นใหญ่ ๆ  
 ( ) อื่น ๆ โปรดระบุ.....

39. ใครมีบทบาทสำคัญในการแจ้งนโยบาย

(ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

- ( ) สำนักวางแผนและพัฒนา  
 ( ) รองอธิการบดีที่เกี่ยวข้องในแต่ละหน่วยงาน  
 ( ) รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนา  
 ( ) อธิการบดี  
 ( ) อื่น ๆ โปรดระบุ.....



## ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายมานพ จันทร์เทศ เกิดวันที่ 12 ตุลาคม พ.ศ.2492 บ้านเดิมอยู่ตำบลบ้านลาด อำเภอบ้านลาด จังหวัดเพชรบุรี สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษา (อุตสาหกรรมศิลป์) จากวิทยาลัยวิชาการศึกษาพระนคร บางเขน กรุงเทพมหานคร เมื่อปี พ.ศ.2513 และสำเร็จการศึกษาปริญญาโทครุศาสตร์อุตสาหกรรมมหาบัณฑิต สาขาเทคโนโลยีเทคนิคศึกษา จากสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า พระนครเหนือ ปี พ.ศ.2528 และสาขาการวางแผนภาคและเมืองมหาบัณฑิต จากคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปี พ.ศ.2530 ปัจจุบันดำรงตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ ระดับ 8 สถาบันราชภัฏเพชรบุรี สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏกระทรวงศึกษาธิการ



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย