

กระบวนการกำหนดนโยบายการศึกษาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10
An Analysis of Education Policy Formulation Process in the Tenth National Economic
and Social Development Plan

ประสงค์ กัลยานธรม¹

Prasong Kalayanathum¹

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบายการศึกษาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 วิธีการวิจัย เป็นการศึกษาค้นคว้าเชิงคุณภาพ แล้วทำการสรุปผลด้วยแนวการบรรยายอธิบาย เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ประกอบด้วย แบบศึกษาเอกสาร และแบบสัมภาษณ์อย่างมีโครงสร้าง ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลเอกสาร จากการวิเคราะห์เอกสาร และข้อมูลจากการสัมภาษณ์ คณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายการศึกษาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้วิจัยได้เก็บข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลด้วยตนเองโดยใช้เวลา 18 เดือน

ผลการวิจัยพบว่า

กระบวนการกำหนดนโยบายการศึกษาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ตามกรอบแนวคิดกระบวนการในการกำหนดนโยบาย พบว่าขั้นตอนการกำหนดนโยบายการศึกษาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 พบว่าประกอบด้วย 4 ขั้นตอน คือ 1. ขั้นการระบุปัญหา 2. ขั้นการรวบรวมข้อมูลข่าวสาร 3. ขั้นการจัดทำข้อเสนอแนะ 4. ขั้นการประกาศเป็นนโยบาย ซึ่งจะต้องดำเนินการเรียงตามลำดับ

คำสำคัญ : นโยบายสาธารณะ นโยบายการศึกษา แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ABSTRACT

The purpose of this research was to study the process of formulating education policy in the Tenth National Economic and Social Development Plan. The qualitative approach was employed involving field work, interview, and document analysis. The research instruments were structured interview and data were statistically analyzed by means of content analysis, and the qualitative approach was employed involving field work, observation, formal interview and document analysis. Researcher was at the site revealed himself as a researcher for 18 months. Materials for the analysis comprise of related documents and information from a structural interview. Data used was collected from Office of National Economic and Social Development's document. The researcher also

¹ โครงการศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (สาขารัฐศาสตร์) ภาคพิเศษ คณะศิลปศาสตร์และวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน จ. นครปฐม 73140

interviewed the officers concerned about the process of education policy formulation. Information from the documents and interview were analyzed by descriptive analysis technique. The research finding were as following : It was found that the proposed policy formulation process in The Tenth National Economic and Social Development Plan under the mechanism of system theory are as follows: The process of formulating education policy in the Tenth National Economic and Social Development Plan consists of 4 major stages. They were 1) Problem identification / problem formation, 2) Aggregation / information collection, 3) Policy Alternative and 4) Policy legitimation.

E-mail : prasongku@hotmail.com

คำนำ

ประเทศไทยได้มีการกำหนดนโยบายด้านการศึกษาไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาทุกฉบับ โดยเฉพาะนโยบายการศึกษานั้นเป็นสิ่งสำคัญต่อการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้า ซึ่งการศึกษาถือได้ว่าเป็นหัวใจของการพัฒนาประเทศและเป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ อันเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาคนในทุกระดับของสังคม ให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพ ทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าจะบรรลุผลสำเร็จได้ด้วยดี ถ้ามีการกำหนดนโยบายทางการศึกษาที่สอดคล้องกับแนวทางและความต้องการในการพัฒนาของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการวางแผนพัฒนาการศึกษากับการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมจะต้องมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด

ส่วนการวิเคราะห์นโยบาย เป็นกระบวนการที่มีความสำคัญยิ่งต่อการกำหนดนโยบาย และการพัฒนานโยบายเพราะจะทำให้เราทราบว่านโยบายที่กำหนดขึ้นนั้นมีจุดบกพร่องในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการนโยบายอย่างไรบ้าง โดยประโยชน์ของการศึกษานโยบายสาธารณะหนึ่งๆ ไม่ว่าจะป็นขั้นตอนใดๆ ของกระบวนการกำหนดนโยบายจะทำให้เราได้รับความรู้เกี่ยวกับวิธีการพัฒนานโยบาย วิธีการวิเคราะห์นโยบาย โดยความเข้าใจเหล่านี้มีประโยชน์ต่อผู้กำหนดนโยบายหรือผู้มีอำนาจในการตัดสินใจสามารถกำหนดนโยบายที่ดี เป็นนโยบายที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนและสังคม ซึ่งการมีนโยบายที่ดีจะต้องพัฒนา มาจากความถูกต้องตามหลักวิชาการ

อุปกรณ์และวิธีการ

อุปกรณ์

- 1) แบบศึกษาเอกสาร
- 2) แบบสัมภาษณ์อย่างมีโครงสร้าง
- 2) อุปกรณ์เครื่องเขียนต่างๆ

วิธีการ

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1. คณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายการศึกษาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554)

2. คณะทำงานเตรียมจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับประเทศ และเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายการศึกษาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554)

3. กลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนโยบาย จำนวน 10 คน จำแนกเป็น เพศชาย 9 คน และเพศหญิง 1 คน

2. เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล

1) แบบศึกษาเอกสาร เป็นแบบสำหรับเก็บรวบรวมข้อมูล เอกสาร รายงานการประชุม สิ่งตีพิมพ์ บทความที่เกี่ยวข้อง จากการวิเคราะห์เอกสารของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสถานศึกษาต่างๆ โดยมีสาระสำคัญ ในเรื่องของการระบุปัญหา การจัดทำเป็นวาระ การรวบรวมข้อมูลข่าวสาร การเสนอทางเลือกนโยบาย การจัดทำข้อเสนอแนะนโยบาย และการประกาศเป็นนโยบาย

2) แบบสัมภาษณ์อย่างมีโครงสร้าง เป็นแบบสำหรับเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ คณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 คณะทำงานเตรียมจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับประเทศ เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายการศึกษาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 โดยขอให้ท่านช่วยเล่าถึง กระบวนการ และขั้นตอน ของการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ว่า มีขั้นตอนในการจัดทำอย่างไรบ้าง และแต่ละขั้นตอนมีการดำเนินการอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็น การระบุปัญหา การจัดทำเป็นวาระ การรวบรวมข้อมูลข่าวสาร การเสนอทางเลือกนโยบาย การจัดทำข้อเสนอแนะนโยบาย และการประกาศเป็นนโยบาย และกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนโยบาย

3. การวิเคราะห์ข้อมูล

นำผลการวิเคราะห์ที่ได้จากการวิเคราะห์เอกสารและจากการสัมภาษณ์ นำมาสรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูลที่แสดงถึงความสัมพันธ์ความสอดคล้องของนโยบายดังกล่าว และการวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องในกระบวนการกำหนดนโยบายที่ได้กำหนดไว้ ด้วยแนวการบรรยายอธิบาย เพื่อสรุปหาองค์ความรู้ใหม่ในด้านการกำหนดนโยบายการศึกษา ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามบริบทของไทย

ผลการศึกษาและวิจารณ์

1. ข้อมูลสภาพภาพของเอกสาร และผู้ให้สัมภาษณ์

1. ข้อมูลพื้นฐานของเอกสาร

ข้อมูลเอกสาร ที่นำมาใช้ในการทำวิจัยครั้งนี้ ซึ่งมีจำนวนเอกสารทั้งสิ้น 326 ฉบับ โดยจำแนกออกเป็นเอกสารปกปิดจำนวน 72 ฉบับ เอกสารเผยแพร่ จำนวน 254 ฉบับ เป็นจำนวนข้อความของเอกสารที่ใช้เกี่ยวข้องกับกระบวนการต่างๆ ในการกำหนดนโยบายการศึกษาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 จำนวนทั้งสิ้น 590 ข้อความ

2. ข้อมูลพื้นฐานของกลุ่มตัวอย่าง

ผู้ให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งมีจำนวนผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งสิ้น 49 คน สามารถจำแนกออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ๆ คือ

กลุ่มที่หนึ่ง เป็นคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำนโยบายการศึกษาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) จำนวน 13 คน เป็นเพศชาย 9 คน เพศหญิง 4 คน

กลุ่มที่สอง เป็นคณะทำงาน และเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำนโยบายการศึกษาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จำนวน 26 คน เป็นเพศชาย 6 คน เพศหญิง 20 คน รวมทั้งสิ้น 39 คน

กลุ่มที่สาม เป็นบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนโยบาย ซึ่งในกลุ่มบุคคลเหล่านี้มีบทบาทหน้าที่ต่างๆ กัน ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 10 คน โดยจำแนกออกเป็น อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 3 คน อดีตผู้ช่วยเลขาธิการรัฐมนตรี จำนวน 1 คน อดีตทีมงานคณะที่ปรึกษารัฐมนตรี จำนวน 4 คน อดีตที่ปรึกษากิตติมศักดิ์คณะกรรมการการศึกษา จำนวน 1 คน และเจ้าหน้าที่กระทรวงศึกษาธิการ จำนวน 1 คน รวมทั้งสิ้น 10 คน

2. ผลการวิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบาย

1. ชั้นการระบุปัญหา

พบว่า มีการคัดเลือกปัญหาทางการศึกษาที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศในภาพรวมขึ้นมาในชั้นของการระบุปัญหาในกระบวนการกำหนดนโยบาย และมีการใช้เกณฑ์การวัด หรือสิ่งชี้วัด ความสำคัญหรือนำหนักของปัญหาอย่างชัดเจน มีการแยกปัญหาเป็นปัญหาเฉพาะเรื่อง ผู้วิจัยเห็นว่าขั้นตอนการวิเคราะห์เพื่อให้รู้ว่าเป็นปัญหาที่แท้จริงและมีการแยกปัญหาเป็นปัญหาเฉพาะเรื่องของปัญหา มีการกำหนดเป้าหมายเพื่อการพัฒนาทางการศึกษาโดยตรง และมีการเสนอความคิดริเริ่มจากรัฐบาล และกลุ่มผลประโยชน์ ทางด้านการศึกษาโดยตรง

2. ชั้นการรวบรวมข้อมูลข่าวสาร

พบว่า มีการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งหมดมาจากการรับฟังความคิดเห็นประชาชนตั้งแต่ระดับชุมชน ระดับภาค และระดับประเทศ ได้รับทราบปัญหาและความต้องการที่ครบถ้วนครอบคลุม มีการนำเสนอให้สังคมส่วนรวมทราบโดยการนำเสนอในเวทีระดมความคิดเห็นต่างๆ อีกทั้งสังเคราะห์ความรู้และความคิดเรื่องทุนทางสังคมจากแหล่งความรู้ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ประกอบกับการระดมข้อคิดเห็นจากเวทีต่างๆ และได้กำหนดให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในเวทีระดมความคิดเห็นในทุกๆ ระดับ

3. การจัดทำข้อเสนอแนะนโยบาย

พบว่า มีขั้นตอนในการจัดทำร่างนโยบายการศึกษาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 10 ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้จัดทำ และได้ให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องมาร่วมกันปรึกษาหารือระดมความคิดเห็น

4. ชั้นการประกาศเป็นนโยบาย

ไม่พบเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจเลือกนโยบายที่จะนำไปปฏิบัติ จากทางเลือกต่างๆ ที่มีอยู่เมื่อรัฐบาลประกาศออกมาแล้วในกระบวนการงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเกือบทุกปีที่ผ่านมา มักจะอ้างถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในการเสนอของบประมาณประจำปี

สรุปและเสนอแนะ

สรุป

การวิจัยกระบวนการกำหนดนโยบายการศึกษาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นการวิจัยที่ใช้กรอบการวิเคราะห์กระบวนการ ทำให้เข้าใจถึงกระบวนการกำหนดนโยบายการศึกษาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งจากการวิจัยเรื่องนี้ได้พบประเด็นที่น่าสนใจในเรื่องของกระบวนการศึกษา การรวบรวมข้อมูลข่าวสาร การเสนอทางเลือกนโยบาย การประกาศเป็นนโยบาย และผลของการวิจัยนี้ สามารถนำไปพัฒนานโยบายการศึกษาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในฉบับต่อไป

ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ 3 รูปแบบ ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย

1.1 กลุ่มต่างๆ หรือเครือข่ายต่างๆ ไม่มีโอกาสในการเสนอความต้องการหรือการเสนอความคิดริเริ่มโดยตรง จึงควรกำหนดเป็นนโยบายให้กลุ่มต่างๆ หรือเครือข่ายต่างๆ เช่น องค์การวิชาชีพครู ฯลฯ ได้เข้ามาเสนอความต้องการหรือการเสนอความคิดริเริ่มโดยตรงในทุกขั้นตอน

1.2 ควรมีการใช้ผลการวิจัยด้านการศึกษาโดยตรงมาเป็นฐานในการกำหนดนโยบายทางการศึกษาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพราะการทำวิจัยเป็นขั้นตอนที่สำคัญขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการกำหนดนโยบาย เป็นการศึกษาเพื่อหาทางเลือก เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าปัญหานี้เป็นปัญหาที่มีความเหมาะสมและจำเป็นอย่างแท้จริง จึงควรให้มีการกำหนดเป็นนโยบายให้มีการทำวิจัยเฉพาะด้านการศึกษา และให้นำผลหรือข้อมูลที่ได้มาใช้ในกระบวนการกำหนดนโยบายการศึกษาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับต่อไป

2. ข้อเสนอแนะในเชิงปฏิบัติ

เพื่อให้การปฏิบัติเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายเป็นไปตามหลักการทางวิชาการนโยบาย จึงเห็นควรให้มีการดำเนินการ ดังนี้

2.1 ในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับต่อไป ควรกำหนดให้มีขั้นตอนการจัดทำเป็นวาระ (Agenda setting) ซึ่งการจัดทำเป็นวาระเพื่อการพิจารณาจัดลำดับความสำคัญของปัญหาที่จะต้องแก้ไข

2.2 ในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับต่อไป ควรกำหนดให้มีการเพิ่มขั้นตอนการวิเคราะห์ทางเลือกและการเสนอทางเลือกนโยบาย การนำเสนอทางเลือกที่ดี ที่เหมาะสม มาจัดทำเป็นร่างนโยบายเบื้องต้นก่อน

2.3 ควรมีการให้ความรู้ในเรื่องของกระบวนการจัดทำนโยบาย แก่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายการศึกษาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งจะช่วยให้กระบวนการกำหนดนโยบายการศึกษาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

เอกสารอ้างอิง

- คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. (2549). (ร่าง) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) : สารสำคัญของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10. **ในเอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2549 เรื่อง แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 : สังคมที่มีความสุขอย่างยั่งยืน**. วันศุกร์ที่ 30 มิถุนายน 2549 ณ ศูนย์แสดงสินค้าและการประชุมอิมแพ็ค เมืองทองธานี จังหวัดนนทบุรี. กรุงเทพมหานคร: มปท.
- คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. (2549). **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบ พ.ศ. 2550 – 2554**. กรุงเทพฯ: วิ.เจ. พรินติ้ง.
- Anderson, J., E. (2006). *Public policymaking: an introduction*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Birkland, A., Thomas. (2005). *An Introduction to the Policy Process: Thesis, Concepts, and Models of Public Policy Making*. Second Edition. New York: M.E. Sharpe.
- Dunn, N., William. (2004) *Public Policy Analysis: An Introduction*. Third Edition New Jersey: Prentice-Hall.
- Dye, R., Thomas. (2002). *Understanding Public Policy*. 10 th ed, New Jersey: Prentice-Hall.
- Kraft, E., Michael. and Furlong, R., Scott. (2007). *Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives*. 2 nd.edition Washington, D.C.: CQ Press.
- Wiarda, J. Howard. (2005). *Comparative Politics: Critical Concepts in Political Science*. Volume I , History , Theory, Concepts. First published. New York: Routledge.