

บทที่ 5

สรุปผลการวิจัย อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่องกระบวนการพัฒนานโยบายการศึกษาของมหาวิทยาลัยราชภัฏผู้การเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นได้ใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) มีวัตถุประสงค์การวิจัย วิธีดำเนินการวิจัย ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะที่ได้จากผลการวิจัย ดังรายละเอียดต่อไปนี้

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการพัฒนานโยบายการศึกษาของมหาวิทยาลัยราชภัฏ
2. เพื่อนำเสนอแนวทางในการพัฒนา กระบวนการพัฒนานโยบายการศึกษาของมหาวิทยาลัยราชภัฏผู้การเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวิธีดำเนินการวิจัยประกอบด้วย 4 ขั้นตอนดังนี้

1. ขั้นการศึกษากระบวนการพัฒนานโยบายการศึกษาของมหาวิทยาลัยราชภัฏจากเอกสาร
ขั้นตอนนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงกระบวนการพัฒนานโยบาย (Policy development process) ของมหาวิทยาลัยราชภัฏ แล้วสรุปข้อมูลที่ได้จากการศึกษานำเสนอต่อผู้ที่จะทำการสัมภาษณ์ ซึ่งผู้วิจัยเลือกกลุ่มตัวอย่างโดยยึดเกณฑ์การจัดกลุ่มมหาวิทยาลัยจากการประเมินคุณภาพของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา(องค์การมหาชน) ประจำปีการศึกษา 2549 ที่ได้จัดกลุ่มมหาวิทยาลัยเป็น 4 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ 1 มหาวิทยาลัยเน้นการผลิตบัณฑิตและวิจัย กลุ่มที่ 2 มหาวิทยาลัยเน้นการผลิตบัณฑิตและพัฒนาสังคม กลุ่มที่ 3 มหาวิทยาลัยเน้นการผลิตบัณฑิตและพัฒนาศิลปวัฒนธรรม กลุ่มที่ 4 มหาวิทยาลัยเน้นการผลิตบัณฑิต โดยมหาวิทยาลัยราชภัฏจัดอยู่ในกลุ่มที่ 2 กลุ่มที่ 3 และกลุ่มที่ 4 และผู้วิจัยได้เลือกกลุ่มตัวอย่างจากมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มที่ 2 คือ มหาวิทยาลัยเน้นการผลิตบัณฑิตและพัฒนาสังคมโดยใช้การสุ่มแบบหลายขั้นตอน (Multi Stage Random Sampling) ได้กลุ่มตัวอย่างทั้งหมดจำนวน 4 แห่ง ประกอบด้วยภาคเหนือ คือ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์ ภาคกลาง คือมหาวิทยาลัยราชภัฏราชนครินทร์ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คือ มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร ภาคใต้ คือ มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต
2. ขั้นการสัมภาษณ์ผู้บริหารและคณาจารย์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏ เกี่ยวกับกระบวนการพัฒนานโยบายการศึกษาและแนวทางพัฒนากระบวนการพัฒนานโยบายการศึกษาผู้การเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นจากผู้บริหารและคณาจารย์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏทั้ง 4 แห่ง

โดยจำแนกกลุ่มตัวอย่างเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มผู้บริหารระดับสูง ประกอบด้วย รองอธิการบดีฝ่ายต่างๆ กลุ่มผู้บริหารระดับกลาง ประกอบด้วย คณบดี รองคณบดี ผู้อำนวยการศูนย์ สำนัก และกลุ่มอาจารย์ผู้สอน ประกอบด้วย อาจารย์ผู้สอนคณะต่างๆ จำนวนแห่งละ 15 ท่าน รวมทั้งหมด 60 ท่าน ขั้นตอนนี้จะแบ่งการสัมภาษณ์เป็น 2 ส่วนคือ

ส่วนที่ 1 การสัมภาษณ์เกี่ยวกับกระบวนการพัฒนานโยบายการศึกษาของมหาวิทยาลัยราชภัฏ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มเติมรายละเอียดให้ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสารในขั้นตอนที่ 1 มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ส่วนที่ 2 การสัมภาษณ์เกี่ยวกับแนวทางพัฒนากระบวนการพัฒนานโยบายการศึกษาของมหาวิทยาลัยราชภัฏสู่การเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นในมุมมองของแต่ละสถาบันเครื่องมือที่ใช้เก็บรวบรวมข้อมูล คือ แบบสัมภาษณ์อย่างมีโครงสร้าง (structured interview) มีลักษณะเป็นคำถามความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการพัฒนานโยบายการศึกษาของมหาวิทยาลัยราชภัฏ และแนวทางพัฒนากระบวนการพัฒนานโยบายการศึกษาของมหาวิทยาลัยราชภัฏสู่การเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น

3. ขั้นการวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางพัฒนากระบวนการพัฒนานโยบายการศึกษาของมหาวิทยาลัยราชภัฏ สู่การเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น

ขั้นตอนนี้เป็นการนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสาร และข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์มาวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางพัฒนากระบวนการพัฒนานโยบายการศึกษาของมหาวิทยาลัยราชภัฏสู่การเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น

4. ขั้นการนำเสนอกระบวนการพัฒนานโยบายการศึกษาของมหาวิทยาลัยราชภัฏ สู่การเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น โดยการจัดประชุมวิชาการ

ขั้นตอนนี้ผู้วิจัยได้นำเสนอแนวทางพัฒนากระบวนการพัฒนานโยบายการศึกษาของมหาวิทยาลัยราชภัฏสู่การเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นที่ได้จากการศึกษาโดยการจัดประชุมวิชาการเพื่อให้ผู้เข้าร่วมประชุมได้แสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมเพื่อนำมาปรับแก้ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ผู้เข้าร่วมประชุมประกอบด้วย กลุ่มผู้บริหารระดับสูง ประกอบด้วย รองอธิการบดีฝ่ายต่างๆ กลุ่มผู้บริหารระดับกลาง ประกอบด้วย คณบดี รองคณบดี ผู้อำนวยการศูนย์ สำนัก และกลุ่มอาจารย์ผู้สอน ประกอบด้วย อาจารย์ผู้สอนคณะต่างๆ ของมหาวิทยาลัยราชภัฏทั้ง 4 แห่งจำนวนมหาวิทยาลัยละ 3 ท่าน รวมจำนวนผู้เข้าประชุมวิชาการทั้งหมด 12 ท่าน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้องค์ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการพัฒนานโยบายการศึกษาของมหาวิทยาลัยราชภัฏ
2. ได้แนวทางในการพัฒนา กระบวนการพัฒนานโยบายการศึกษาของมหาวิทยาลัยราชภัฏ สู่การเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น

5.1 สรุปผลการวิจัย

ผลจากการวิจัยครั้งนี้ทำให้ได้องค์ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการพัฒนานโยบายการศึกษาของมหาวิทยาลัยราชภัฏและแนวทางการพัฒนากระบวนการพัฒนานโยบายการศึกษาของมหาวิทยาลัยราชภัฏสู่การเป็นสถาบันอุดมศึกษาการเพื่อพัฒนาท้องถิ่น และจะนำเสนอรายละเอียดดังกล่าวเป็น 2 ส่วนดังนี้

ส่วนที่ 1 ด้านองค์ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการพัฒนานโยบายการศึกษาของมหาวิทยาลัยราชภัฏ

จากการศึกษาว่ากระบวนการพัฒนานโยบายการศึกษาของมหาวิทยาลัยราชภัฏมีลักษณะอย่างไร โดยการวิเคราะห์เอกสารและการสัมภาษณ์พบว่ากระบวนการพัฒนานโยบายการศึกษาของมหาวิทยาลัยราชภัฏนั้นประกอบด้วย 3 ขั้นตอนคือ ขั้นการกำหนดนโยบาย ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ ขั้นการติดตามและประเมินผลนโยบาย โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. ขั้นการกำหนดนโยบาย ประกอบด้วย 6 ขั้นตอนย่อยคือ

1.1 การระบุปัญหาในการกำหนดนโยบาย มหาวิทยาลัยราชภัฏได้กำหนดนโยบายโดยเริ่มจากการระบุปัญหาในการกำหนดนโยบาย ซึ่งถือเป็นสาเหตุและกรอบนโยบายหลักเพื่อให้ได้มาซึ่งนโยบายในการดำเนินพันธกิจที่สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นและประเทศอย่างแท้จริงแยกได้เป็น 2 ประเด็นใหญ่ๆ คือ

1. สาเหตุจากการกระทำหน้าที่ตามบทบาทของสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นที่มุ่งใช้การศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพของคน โดยเฉพาะการกระจายโอกาสทางการศึกษาแก่คนในท้องถิ่นทั่วทุกภูมิภาคของประเทศให้สามารถเข้าถึงการศึกษาในระดับอุดมศึกษาถือเป็นภาระหน้าที่ตามแนวทางที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 มาตรา 7 และมาตรา 8

2. สาเหตุจากความจำเป็นเชิงหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษาที่ต้องผลิตกำลังคนให้สอดคล้องต่อการพัฒนาประเทศ ดังนั้นมหาวิทยาลัยราชภัฏจึงต้องพิจารณายุทธศาสตร์ของชาติ ยุทธศาสตร์ของกระทรวงศึกษาธิการ ยุทธศาสตร์ของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ยุทธศาสตร์ของจังหวัด และคำนึงถึงความต้องการของท้องถิ่นที่มหาวิทยาลัยราชภัฏแต่ละแห่งตั้งอยู่ซึ่งย่อมแตกต่างกันไปตามบริบท

1.2 การริเริ่มให้มีการกำหนดนโยบาย กลุ่มบุคคลซึ่งเป็นผู้ริเริ่มในการกำหนดนโยบายเพื่อให้มหาวิทยาลัยราชภัฏก้าวสู่การเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น คือ กลุ่มผู้บริหารของมหาวิทยาลัย ประกอบด้วยอธิการบดี รองอธิการบดี ผู้ช่วยอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสำนัก/สถาบัน และกองนโยบายและแผน โดยการจัดประชุมเพื่อร่วมกันปรึกษาหาแนวทางและวางแผนในการกำหนดนโยบายของมหาวิทยาลัย

1.3 การแต่งตั้งคณะทำงาน มหาวิทยาลัยราชภัฏได้ดำเนินการแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำนโยบาย โดยมีคณะผู้บริหารประกอบด้วย อธิการบดี รอง

อธิการบดี หัวหน้าศูนย์ สำนัก คณบดี เป็นผู้ดำเนินการในการสรรหาบุคลากรที่มีความรู้ด้านการจัดทำแผนและตัวแทนจากหน่วยงานต่างๆ ของมหาวิทยาลัยร่วมกับกองนโยบายและแผน

1.4 การรวบรวมข้อมูล มหาวิทยาลัยราชภัฏได้ดำเนินการรวบรวมข้อมูลมาเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายแบ่งเป็น 2 ส่วนคือ ส่วนที่หนึ่งเป็นข้อมูลที่ได้จากการพิจารณาบทบาทหน้าที่ของมหาวิทยาลัยตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547 ร่วมกับยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์กระทรวงศึกษาธิการ ยุทธศาสตร์ของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ยุทธศาสตร์ของจังหวัดและความต้องการของท้องถิ่น ส่วนที่สองเป็นข้อมูลที่ได้จากผลการดำเนินพันธกิจของมหาวิทยาลัย การระดมความคิดเห็นจากบุคลากร ข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์ตรวจสอบสถานะแวดล้อมเพื่อหาจุดแข็งจุดอ่อนขององค์กรโดยวิธีการวิเคราะห์ SWOT การเก็บรวบรวมข้อมูลข่าวสารจากแหล่งข้อมูลต่างๆ ตลอดจนสารสนเทศที่เกี่ยวข้อง

1.5 การยกร่างและจัดทำนโยบาย มหาวิทยาลัยราชภัฏได้จัดทำนโยบายหลักในการดำเนินพันธกิจในรูปของแผนยุทธศาสตร์ จากนั้นจึงได้กำหนดเป็นแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี ตามระเบียบของทางราชการ โดยนำข้อมูลที่ได้รวบรวมมากำหนด ปรัชญา วิสัยทัศน์ พันธกิจของมหาวิทยาลัย แล้วกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ และตัวชี้วัดตามยุทธศาสตร์จนได้แผนยุทธศาสตร์ฉบับร่างและนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการอำนวยการมหาวิทยาลัย คณะอนุกรรมการกลั่นกรอง หรือการประชุมเพื่อการวิพากษ์ ตามลำดับก่อนหลังแล้วแต่มหาวิทยาลัยเพื่อพิจารณาปรับแก้ จากนั้นจึงนำเสนอสภามหาวิทยาลัยเพื่อพิจารณาเห็นชอบและอนุมัติประกาศเป็นนโยบาย

1.6 การประกาศใช้นโยบาย มหาวิทยาลัยราชภัฏมีการประกาศใช้นโยบายแก่บุคลากรและบุคคลภายนอก 2 รูปแบบคือ รูปแบบทางวาจา โดยผู้บริหารของแต่ละหน่วยงานจัดประชุมเพื่อแจ้งให้บุคลากรได้รับทราบ และรูปแบบลายลักษณ์อักษร ประกอบด้วย การเผยแพร่เป็นเอกสารสารสนเทศ สารประชาสัมพันธ์ การสื่อสารทางอินเทอร์เน็ต หนังสือเวียน จดหมายข่าว ป้าย บอร์ด และสิ่งพิมพ์ต่างๆ ของมหาวิทยาลัย

2. ขั้นตอนนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย 4 ขั้นตอนย่อยคือ

2.1 การจัดทำเป็นแผนปฏิบัติราชการ 1 ปี มหาวิทยาลัยราชภัฏจัดทำแผนปฏิบัติราชการ 1 ปี โดยยึดแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติราชการ 4 ปีเป็นแนวทางให้สอดคล้องกับแผนบริหารราชการแผ่นดินดังพระราชกฤษฎีกาการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีมาตรา 14 และมาตรา 16 พร้อมทั้งได้กำหนดว่าในแต่ละปีงบประมาณให้แต่ละส่วนราชการจัดทำแผนราชการประจำปี ส่งผลให้มหาวิทยาลัยราชภัฏต้องดำเนินการตามแนวทางดังกล่าว

2.2 การจัดโครงสร้างองค์กรและการบริหารงาน มหาวิทยาลัยราชภัฏมีรูปแบบการจัดโครงสร้างองค์กรตามแนวทางของพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 และประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2549 เรื่อง การแบ่งส่วนราชการ โดยกำหนด

โครงสร้างเป็น 2 รูปแบบคือ การกำหนดโครงสร้างอย่างเป็นทางการ และการกำหนดโครงสร้างอย่างไม่เป็นทางการ

2.3 การจัดสรรทรัพยากร มหาวิทยาลัยราชภัฏดำเนินการจัดสรรทรัพยากรได้แก่ ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านเทคโนโลยี อุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวก อาคาร สถานที่และยานพาหนะไปใช้ในการดำเนินแผนงาน โครงการ กิจกรรมต่างๆ ของแต่ละหน่วยงาน โดยยึดตามประเด็นยุทธศาสตร์ของมหาวิทยาลัยภายใต้หลักเกณฑ์ของสำนักงบประมาณ

2.4 การจัดรูปแบบการสื่อสาร มหาวิทยาลัยราชภัฏมีรูปแบบการสื่อสารทั้งแบบ เป็นลายลักษณ์อักษรและแบบทางวาจา ประกอบด้วย หนังสือราชการ การจัดทำหนังสือเวียน การจัดทำป้ายประชาสัมพันธ์ ตู้รับฟังความคิดเห็น การจัดทำเว็บบอร์ด การจัดประชุม การบริการ เสียงตามสาย การจัดตั้งทีมงานการจัดการความรู้ การชี้แจงตอบคำถามโดยอธิการบดีผ่านเว็บไซต์ ของมหาวิทยาลัย การประชุมชี้แจงโดยผู้บริหาร การปฐมนิเทศและปัจฉิมนิเทศแก่นักศึกษา

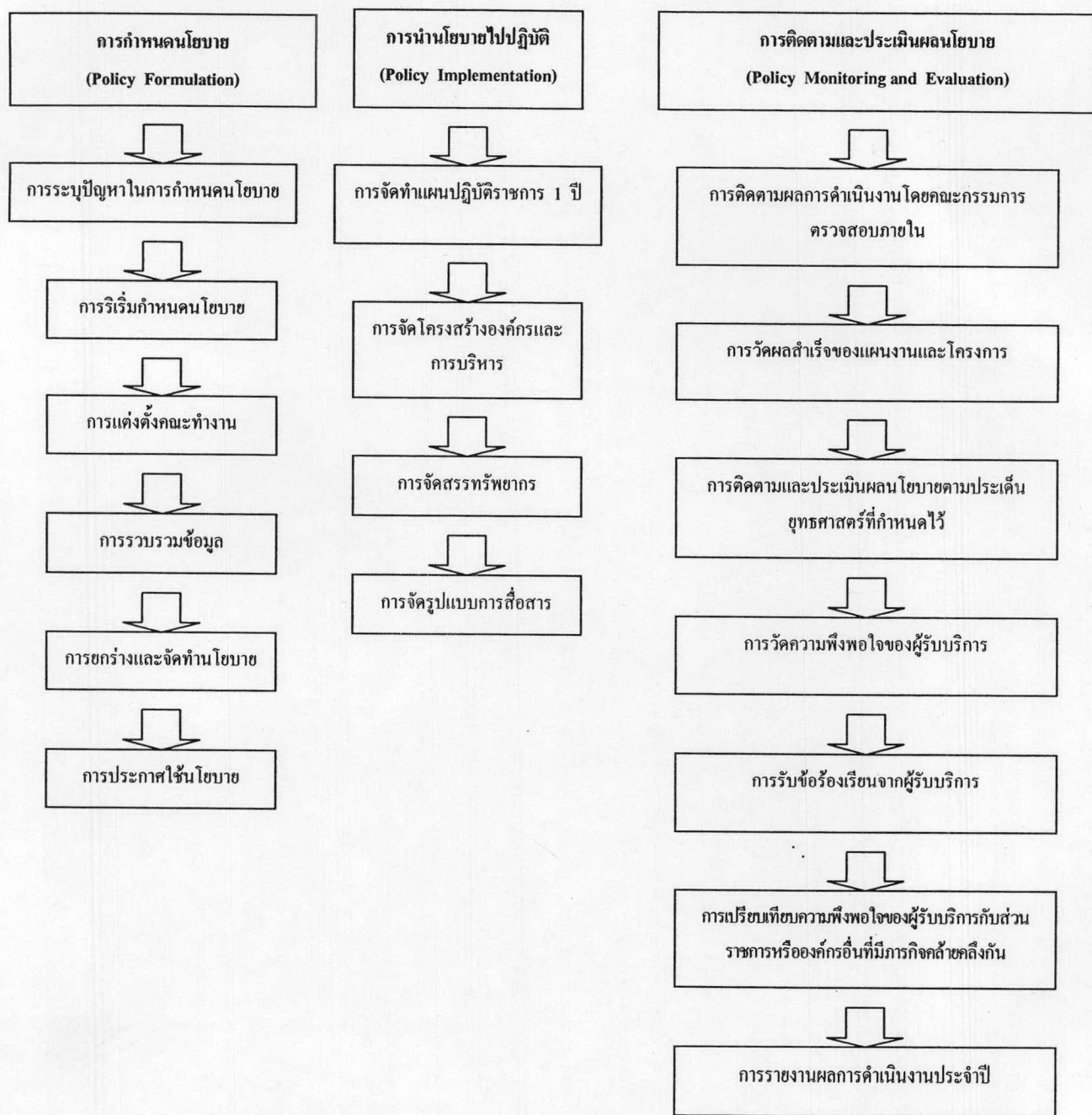
3. ขั้นตอนการติดตามและประเมินผลนโยบาย มหาวิทยาลัยราชภัฏได้ดำเนินการติดตามและ ประเมินผลนโยบายภายใต้ข้อกำหนดต่อไปนี้

1. การติดตามและประเมินนโยบายตามบทบัญญัติพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547
2. การประกันคุณภาพการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 แบ่งเป็นการประกันคุณภาพภายในและการประกันคุณภาพภายนอก
3. การประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของสถาบันอุดมศึกษา โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเป็นผู้ดำเนินการประเมินผล
4. การติดตามตรวจสอบการใช้งบประมาณจากสำนักงบประมาณ โดยการวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้จ่ายงบประมาณ หรือที่เรียกว่า Performance Assessment Rating Tool - PART ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแนวทางการปฏิรูประบบราชการของไทยในปัจจุบัน

ภายใต้ข้อกำหนดดังกล่าวส่งผลให้มหาวิทยาลัยราชภัฏดำเนินการติดตามและประเมินผลนโยบายประกอบด้วย 1.การติดตามผลการดำเนินงานโดยคณะกรรมการตรวจสอบภายใน 2. การวัดผลสำเร็จของแผนปฏิบัติการ 3. การติดตามและประเมินผลนโยบายตามประเด็นยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ 4. การวัดความพึงพอใจของผู้รับบริการ 5. การรับข้อร้องเรียนจากผู้รับบริการ 6. การเปรียบเทียบความพึงพอใจของผู้รับบริการกับส่วนราชการหรือองค์กรอื่นที่มีภารกิจคล้ายคลึงกัน 7. การรายงานผลการดำเนินงานประจำปี

จากรายละเอียดที่กล่าวมาข้างต้น สามารถสรุปเป็นแผนผังแสดงกระบวนการพัฒนานโยบายการศึกษาของมหาวิทยาลัยราชภัฏว่าประกอบด้วยขั้นตอนย่อยดังนี้

แผนผังแสดงกระบวนการพัฒนานโยบายการศึกษาของมหาวิทยาลัยราชภัฏ



ส่วนที่ 2 ด้านแนวทางในการพัฒนากระบวนการพัฒนานโยบายการศึกษาของมหาวิทยาลัยราชภัฏผู้การเป็นสถาบันอุดมศึกษาการเพื่อพัฒนาท้องถิ่น

ผู้วิจัยได้นำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาวิเคราะห์เอกสารและการสัมภาษณ์วิเคราะห์หาแนวทางพัฒนากระบวนการพัฒนานโยบายการศึกษาของมหาวิทยาลัยราชภัฏผู้การเป็นสถาบันอุดมศึกษาการเพื่อพัฒนาท้องถิ่น และนำเสนอผลการวิเคราะห์ต่อตัวแทนจากมหาวิทยาลัยราชภัฏ

นครสวรรค์ มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร มหาวิทยาลัยราชภัฏราชนครินทร์รวม 12 ท่าน โดยจัดประชุมวิชาการเมื่อวันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2551 เวลา 9.00 - 12.00 น. ณ ห้องประชุม 407 อาคารประชุมสุขอาชีวอำรุง คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อรับฟังและระดมความคิดเห็นเพิ่มเติมแล้วนำมาปรับแก้ให้แนวทางการพัฒนากระบวนการพัฒนานโยบายการศึกษาของมหาวิทยาลัยราชภัฏสู่การเป็นสถาบันอุดมศึกษาการพัฒนาท้องถิ่นที่ผู้วิจัยนำเสนอให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น สรุปประเด็นได้ดังนี้

แนวทางพัฒนาขึ้นการกำหนดนโยบาย

แนวทางพัฒนาขึ้นการกำหนดนโยบายของมหาวิทยาลัยราชภัฏเพื่อก้าวไปสู่การเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ประกอบด้วย 1. การส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายมากขึ้น 2. การปรับปรุงวิธีการรวบรวมข้อมูลมากำหนดนโยบาย 3. การปรับปรุงวิธีการรวบรวมข้อมูลมากำหนดนโยบาย 4. นโยบายที่กำหนดควรมีทิศทางที่แน่นอนและมีความชัดเจน 5. การปรับวิธีการประกาศใช้นโยบายให้มีความครอบคลุมมากขึ้น 6. ควรมีการเตรียมและเสนอทางเลือกในการกำหนดนโยบายอย่างเต็มรูปแบบ

4.3.2 แนวทางพัฒนาขึ้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ

แนวทางพัฒนาขึ้นการนำนโยบายไปปฏิบัติของมหาวิทยาลัยราชภัฏเพื่อก้าวไปสู่การเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ประกอบด้วย การจัดสรรทรัพยากรแบ่งเป็นด้านการจัดสรรงบประมาณและด้านบุคลากร และการจัดรูปแบบการสื่อสาร

4.3.3 แนวทางพัฒนาขึ้นการติดตามและประเมินผลนโยบาย

แนวทางพัฒนาขึ้นการติดตามและประเมินผลนโยบายของมหาวิทยาลัยราชภัฏ เพื่อก้าวสู่การเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นได้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นประกอบด้วย 2 ประเด็นคือวิธีการดำเนินการประเมินผลและจุดมุ่งหมายในการประเมินผล

หลังจากได้นำเสนอผลการวิจัยนี้ต่อตัวแทนมหาวิทยาลัยราชภัฏทั้ง 4 แห่ง ในการประชุมวิชาการ ผลปรากฏว่าที่ประชุมมีมติให้ความเห็นชอบตามแนวทางที่เสนอ แต่ให้ปรับความถูกต้องของภาษาให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น รวมทั้งให้เพิ่มเติมรายละเอียดในแต่ละประเด็นที่นำเสนอเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม ผู้วิจัยจึงนำข้อเสนอดังกล่าวมาปรับปรุง

5.2 อภิปรายผลการวิจัย

ในการวิจัยเรื่องกระบวนการพัฒนานโยบายการศึกษาของมหาวิทยาลัยราชภัฏสู่การเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น ผู้วิจัยได้นำแนวทางการศึกษานโยบายแบบเชิงพรรณนา (descriptive approach) หรือแนวนโยบายการศึกษา (policy studies) หรือแนวตัวแบบ (model study) มาเป็นกรอบในการวิจัยครั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการพัฒนานโยบาย

การศึกษาของมหาวิทยาลัยราชภัฏและเพื่อนำเสนอแนวทางในการพัฒนากระบวนการพัฒนานโยบายการศึกษาของมหาวิทยาลัยราชภัฏสู่การเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นซึ่งการอภิปรายผลการวิจัยจะนำเสนอเป็น 2 ส่วนคือ การอภิปรายผลเกี่ยวกับคุณค่าและประโยชน์ขององค์ความรู้ด้านกระบวนการพัฒนานโยบาย และการอภิปรายผลตามขั้นตอนย่อยของกระบวนการพัฒนานโยบาย ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ส่วนที่หนึ่ง คุณค่าและประโยชน์องค์ความรู้ด้านกระบวนการพัฒนานโยบาย

ผลจากการศึกษาพบว่า กระบวนการพัฒนานโยบายของมหาวิทยาลัยราชภัฏจากการปฏิบัติจริงได้ดำเนินไปตามหลักการสากลของศาสตร์ทางด้านนโยบายประกอบด้วย ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ และขั้นตอนการติดตามและประเมินผลนโยบาย แต่มีรายละเอียดที่แสดงถึงความมุ่งมั่นในการทำหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นแทรกอยู่ในทุกขั้นตอนของทั้งกระบวนการพัฒนานโยบาย คุณค่าขององค์ความรู้ที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้จึงเป็นการยืนยันทฤษฎีเดิมและเพิ่มเติมรายละเอียดย่อยให้ทฤษฎี เนื่องจากองค์ความรู้ที่ได้จากการศึกษาการปฏิบัติจริงนั้นมีทั้งความเหมือนและความแตกต่างจากองค์ความรู้ในเชิงทฤษฎีหรือศาสตร์สากล การทำความเข้าใจถึงพื้นฐานแนวความคิดในการดำเนินงานและการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติจริงของมหาวิทยาลัยราชภัฏซึ่งเป็นวิธีการปฏิบัติมาช้านานจึงสามารถนำไปสู่การประยุกต์ใช้ในสถานการณ์ต่างๆ เพื่อการแก้ไขปัญหาของสังคม ฉะนั้นต่างจึงเป็นส่วนเติมเต็มซึ่งกันและกันที่ช่วยเสริมสร้างให้องค์ความรู้ทางด้านนโยบายศาสตร์มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ดังที่ นิสา ชูโต (2545 : 3) ได้กล่าวไว้ว่า “กระบวนการวิจัยนั้นอาจเป็นการยืนยันความรู้ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องหรือปรับทฤษฎีให้มีความละเอียดครบถ้วน และ/หรืออาจเป็นการขยายเพิ่มเติมองค์ความรู้ใหม่หรือสร้างทฤษฎี รวมทั้งเมื่อนำองค์ความรู้ขึ้นมาประยุกต์ใช้และเกิดการสังสมทักษะต่างๆ เพิ่มเติมจากการปฏิบัติจริงและพร้อมจะนำไปการพัฒนาเพิ่มเติมเป็นข้อค้นพบใหม่จนพัฒนาไปสู่การสร้างทฤษฎี” รวมทั้ง Thomas R. dye (1978: 5-7) และ Clark Cochran (1982: 2-3) ก็ได้กล่าวเหตุผลสนับสนุนเพื่อให้ นักวิชาการหันมาสนใจศึกษาเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ 3 ประการคือ (1) นโยบายสาธารณะสามารถศึกษาโดยเหตุและผลทางวิทยาศาสตร์คือ เป็นแนวทางการศึกษาที่จะสามารถเพิ่มพูนความรู้และความเชื่อมั่นในความเป็นศาสตร์ซึ่งจะเป็นผลให้เกิดความเข้าใจในสาเหตุและผลลัพธ์ของการกำหนดนโยบาย (2) การศึกษานโยบายสาธารณะสามารถนำไปปฏิบัติได้ในชีวิตจริง คือความเข้าใจเกี่ยวกับเหตุผลและผลของการกำหนดนโยบายจะช่วยทำให้เราประยุกต์ใช้ในการแก้ปัญหาทางปฏิบัติได้ (3) การศึกษาแนวนโยบายสาธารณะสามารถนำไปใช้ในการตัดสินใจทางการเมืองในแง่ของการเพิ่มความเชื่อมั่นในการเลือกใช้นโยบายที่ถูกต้องเหมาะสม

นอกจากนี้การศึกษาองค์ความรู้ด้านกระบวนการพัฒนานโยบายนั้นยังมีประโยชน์สอดคล้องกับหลักการสร้างความรู้ในยุคสังคมฐานความรู้ยุคปัจจุบันที่หันมาให้ความสำคัญกับ

ความรู้ที่เกิดจากการทำงานและประสบการณ์ที่ฝังลึกอยู่ในคน เนื่องจากการพัฒนาที่เน้นแต่ความเจริญด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีนั้นได้สร้างปัญหาและความเสื่อมโทรมให้แก่สังคมเป็นอย่างมากจึงความตระหนักถึงความสำคัญของการคิดที่ครบวงจรสร้างแนวคิดเชิงพหุนิยมและความสมดุลที่เป็นองค์รวม โดยหันมาให้ความสำคัญกับความรู้ที่เกิดจากการทำงานและประสบการณ์ที่ฝังลึกอยู่ในคนไม่ต้องพิสูจน์ด้วยกระบวนการทางวิทยาศาสตร์ รวมทั้งความรู้ที่สะสมถ่ายทอดกันมาเป็นภูมิปัญญาดั้งเดิม ภูมิปัญญาท้องถิ่น และเห็นความจำเป็นของความรู้ภายใต้ศาสตร์ที่รวมกันเป็นมนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ควบคู่ไปกับวิทยาศาสตร์ การเปลี่ยนแปลงขององค์ความรู้จึงกลายเป็นสาเหตุหนึ่งที่สำคัญของการเปลี่ยนแปลงและนับวันจะทวีความสำคัญกลายเป็นพลังที่สำคัญขับเคลื่อนเศรษฐกิจแห่งชาติเงินทุนและแรงงานในการผลิต

การศึกษาถึงกระบวนการนโยบายของมหาวิทยาลัยราชภัฏ โดยสังเคราะห์องค์ความรู้จากการปฏิบัติจริงที่คนในองค์กรต่างกระทำเป็นวัฏจักรมาช้านานในการดำเนินพันธกิจขององค์กร ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การติดตามและประเมินผลนโยบาย แต่ไม่มีการจดบันทึกการกระทำที่เป็นวิถีปฏิบัติของคนในองค์กรเป็นขั้นตอนด้วยระบบวิธีที่เป็นวิทยาศาสตร์ เสมือนองค์ความรู้นี้ได้กระจัดกระจายอยู่ทั่วทั้งองค์กรเพราะต่างคนต่างทำหน้าที่ตามที่ตนรับผิดชอบ การมองภาพขององค์กรที่เป็นองค์รวมจึงไม่เกิดอย่างสมบูรณ์จึงเป็นการรวบรวมองค์ความรู้ที่กระจัดกระจายนั้นมาจดบันทึกเป็นองค์ความรู้ที่เป็นระบบ ซึ่งจะทำให้บุคลากรสามารถมองเห็นภาพรวมของโครงสร้างหน้าที่ในองค์กรและตระหนักถึงความสำคัญของตนที่เป็นส่วนหนึ่งในการขับเคลื่อนองค์กรเพราะการเห็นคุณค่าแห่งตน (Need for self esteem) ตามหลักความต้องการของมนุษย์ของมาส โลว์ยอมทำให้บุคคลนั้นเกิดขวัญและกำลังใจที่ดีในการทำงาน เกิดการประสานความร่วมมือกันในระดับองค์กรอันจะนำไปสู่การบรรลุประสิทธิผลอย่างมีประสิทธิภาพได้เป็นอย่างดี และเมื่อเกิดปัญหาในการปฏิบัติงานองค์ความรู้ที่เป็นระบบจะทำให้สามารถค้นหาสาเหตุและทราบถึงวิธีการแก้ไขได้ตรงจุดที่เกิดปัญหาได้อย่างทันท่วงที นอกจากนี้การสร้างองค์ความรู้ยังแสดงให้เห็นถึงการกระทำหน้าที่อันพึงกระทำตามบทบาทของสถาบันการศึกษาที่ดีในการค้นพบและการประดิษฐ์คิดสร้างความรู้ใหม่ๆ ตลอดจนการแพร่กระจายองค์ความรู้ทั้งองค์ความรู้เก่าและองค์ความรู้ใหม่ก็เป็นหน้าที่สำคัญของสถาบันอุดมศึกษาทั้งเชิงอนุรักษ์และเชิงสร้างสรรค์ในการเตรียมคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงของสังคมโดยผสมผสานระหว่างวัฒนธรรมเดิมกับวัฒนธรรมใหม่เพื่อรักษาคุณภาพของสังคม เนื่องจากระบบการศึกษากับสังคมมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ดังแนวคิดของนักวิชาการกลุ่มทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่นิยมที่มองสังคมเป็นระบบกระทำการประกอบด้วยระบบย่อยหลายระบบและต่างทำหน้าที่ในส่วนของตนตามความถนัดเพื่อการคงอยู่ของส่วนรวมทั้งหมดทำให้สังคมอยู่ได้ และทัศนะของอดัมส์ที่มองว่าระบบการศึกษาจะมีการเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพสังคมหรือบริบทของการศึกษา ยิ่งสังคมมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นเพียงใด การศึกษายังมีความสลับซับซ้อนขึ้นเพียงนั้น ดังนั้นเมื่อมีการพัฒนา

หรือความทันสมัยขึ้นย่อมหมายถึงระบบการศึกษาจะต้องเพิ่มบทบาทและองค์การที่มีความชำนาญ เฉพาะด้านยิ่งขึ้น (ชนิตา รักษ์พลเมือง, 2534 : 237) เนื่องจากเป็นข้อจำเป็นแห่งการหน้าที่ของการศึกษาดังที่พาร์สัน (Talcott Parsons) ได้เสนอแนวคิดเรื่อง “ข้อจำเป็นแห่งการหน้าที่” (functional imperatives) ที่ประการคือ การปรับตัวเข้ากับระบบหรือสภาพแวดล้อมภายนอก การแสวงหาวิถีทางบรรลุปเป้าหมายที่มาจากภายนอกระบบ การแสวงหาวิถีทางสร้างบูรณาการภายในระบบ และการดำรงรักษาแบบแผนค่านิยมร่วมภายในระบบ (ชนิตา รักษ์พลเมือง, 2534 : 273)

นอกจากนี้องค์ความรู้ด้านกระบวนการพัฒนานโยบายยังได้เน้นให้ตระหนักถึงคุณค่าและความสัมพันธ์ขององค์ความรู้ในเชิงสหวิทยาการ เนื่องจากในสภาพความเป็นจริงหรือการประยุกต์ศาสตร์ต่างๆ มาใช้ในการแก้ไขปัญหา นั้น เราไม่สามารถจะใช้เพียงองค์ความรู้ใดองค์ความรู้หนึ่งอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเพื่อให้ได้คำตอบที่มีความครอบคลุมประเด็นปัญหา แต่ต้องอาศัยการเชื่อมโยงความรู้ต่างๆ ในเชิงบูรณาการจึงจะสามารถนำมาซึ่งคำตอบที่มีความสมบูรณ์ จึงเป็นการย้ำให้เห็นคุณค่าและความสำคัญของการศึกษาศาสตร์ทางด้านนโยบาย เพราะตามสภาพธรรมชาติขององค์ความรู้ด้านนโยบายนั้นมีความเป็นสหวิทยาการโดยเนื้อแท้ เนื่องจากนโยบายเป็นเรื่องที่คาบเกี่ยวกับทุกๆ เรื่องอย่างเป็นองค์รวม เราจึงไม่สามารถศึกษานโยบายได้โดยอาศัยศาสตร์ใดศาสตร์หนึ่งโดยเฉพาะ หากแต่ต้องผสมผสานและบูรณาการศาสตร์ต่างๆ ในเชิงสหวิทยาการมาใช้ทำความเข้าใจปรากฏการณ์โดยตรงจึงจะสามารถค้นหาคำตอบที่ต้องการได้ดังที่ Nagel (1983:XVI) กล่าวถึงการศึกษานโยบายสาธารณะว่ามีลักษณะของสหสาขาวิชา (Interdisciplinary) อย่างแท้จริงคือจะเป็นสาขาวิชาการที่หยิบยื่นความรู้จากวิชาการต่างๆ ทั้งทางสังคมศาสตร์ วิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ ปรัชญา และมีการพัฒนาแนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะให้บรรลุถึงความเป็นศาสตร์ โดยมีเป้าหมายเพื่อการสร้างระบบของการกำหนดนโยบายที่มีประสิทธิภาพและสามารถเชื่อมโยงวิธีการกับเป้าหมายซึ่งมีลักษณะเป็นนามธรรมเข้าด้วยกันอย่างสมบูรณ์แบบ จึงต้องศึกษากระบวนการทัศน์ต่างๆ ทางสังคมศาสตร์ให้มีความครอบคลุม

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาจึงแสดงให้เห็นว่า ศาสตร์ด้านนโยบายเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญในการสร้างองค์ความรู้ในยุคสังคมนฐานความรู้ที่เน้นให้ความสำคัญในการพัฒนาศาสตร์ต่างๆ อย่างเป็นองค์รวมควบคู่กันทั้งด้านวิทยาศาสตร์ มนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์ อันจะนำไปสู่แก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของสภาพสังคมและนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน อีกทั้งการศึกษาถึงการทำหน้าที่ของการเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นของมหาวิทยาลัยราชภัฏนั้น ยังได้สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของการศึกษาเพื่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์โดยแท้จริง

ส่วนที่สอง การอภิปรายผลตามรายละเอียดขั้นตอนย่อยของกระบวนการพัฒนานโยบาย

ผู้วิจัยจะนำเสนอการอภิปรายผลการวิจัยประกอบด้วย ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การติดตามและประเมินผลนโยบาย ดังรายละเอียดต่อไปนี้

การกำหนดนโยบาย

ผลจากการวิจัยพบว่า มหาวิทยาลัยราชภัฏเป็นองค์กรหนึ่งที่ได้กำหนดนโยบายเป็นไปตามขั้นตอนและกระบวนการที่เป็นระบบมีความต่อเนื่องกันเป็นไปตามหลักการที่ถูกต้อง โดยขึ้นการกำหนดนโยบายของมหาวิทยาลัยราชภัฏประกอบด้วย การระบุปัญหาในการกำหนดนโยบาย การริเริ่มให้มีการกำหนดนโยบาย การแต่งตั้งคณะทำงาน การรวบรวมข้อมูล การร่างและจัดทำนโยบาย การประกาศใช้นโยบาย ซึ่งเป็นขั้นตอนที่มีความแตกต่างจากขั้นตอนการกำหนดนโยบายจากการสังเคราะห์แนวคิดและทฤษฎี 2 ประการคือ

ประการแรก มหาวิทยาลัยราชภัฏมีการแต่งตั้งคณะทำงาน เพื่อมารับผิดชอบหน้าที่ในการกำหนดนโยบายอย่างเป็นลายลักษณ์อักษร แสดงให้เห็นถึงวัฒนธรรมในการทำงานที่เป็นระบบของหน่วยงานภาครัฐที่ต้องดำเนินการตามกฎระเบียบและขั้นตอนที่ถูกต้อง สามารถตรวจสอบได้ ซึ่งอาจมีสาเหตุเนื่องมาจากการที่มหาวิทยาลัยราชภัฏต้องจัดโครงสร้างองค์กรให้มีรูปแบบอย่างเป็นทางการที่แสดงถึงความมีปฏิสัมพันธ์ของการประสานงานที่เชื่อมโยงงานของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในมหาวิทยาลัยเพื่อบรรลุเป้าหมายขององค์กร และถือเป็นการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของบุคลากรโดยการจัดแผนงานตามหน้าที่ (functional) ซึ่งคำนึงถึงความเชี่ยวชาญ ทักษะ หรือกิจกรรมการทำงาน โดยมีข้อคิดที่ Bartol & other กล่าวไว้คือ สามารถพัฒนาความเชี่ยวชาญได้อย่างลึกซึ้ง เส้นทางสายอาชีพตามหน้าที่ที่มีความชัดเจน สามารถใช้ทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความประหยัด บุคคลทำงานจำนวนมากได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากมีความเชี่ยวชาญและสามารถใช้วัสดุอุปกรณ์ร่วมกันได้ การประสานงานภายในหน้าที่ต่างๆ ทำได้ดี และความสามารถในการพัฒนาศักยภาพเชิงเทคนิคจะทำให้ได้เปรียบแข่งขัน (วิโรจน์ สารรัตนะ, 2542 : 69 - 71) เพราะคณะทำงานที่มหาวิทยาลัยราชภัฏได้แต่งตั้งนั้นคณะผู้บริหารประกอบด้วย อธิการบดี รองอธิการบดี หัวหน้าศูนย์ สำนัก คณบดี จะเป็นผู้ดำเนินการในการสรรหาบุคลากรที่มีความรู้ด้านการจัดทำแผนและตัวแทนจากหน่วยงานต่างๆ ของมหาวิทยาลัยมารับผิดชอบกำหนดนโยบายร่วมกับกองนโยบายและแผน

ประการที่สอง มหาวิทยาลัยราชภัฏไม่มีการเตรียมและเสนอทางเลือกในการกำหนดนโยบาย อาจเนื่องมาจากขั้นตอนในการกำหนดนโยบายในแต่ละขั้นมหาวิทยาลัยราชภัฏได้ดำเนินการโดยคำนึงถึงความต้องการของท้องถิ่นเป็นสำคัญในทุกๆ ขั้นตอนไม่ว่าจะเป็นการระบุปัญหาในการกำหนดนโยบายที่คำนึงถึงสภาพปัญหาของท้องถิ่น การแต่งตั้งคณะทำงาน การรวบรวมข้อมูลมากำหนดนโยบายที่ครอบคลุมประเด็นปัญหา ไม่ว่าจะเป็นการระดมความคิดเห็นจากบุคลากรเพื่อทราบถึงปัญหาและผลการดำเนินงาน การวิเคราะห์ตรวจสอบสถานะแวดล้อมเพื่อหาจุดแข็งจุดอ่อนขององค์กรโดยวิธีการวิเคราะห์ SWOT การรวบรวมข้อมูลจากผลการวิจัยแหล่งข้อมูลต่างๆ ตลอดจนสารสนเทศที่เกี่ยวข้อง เช่น ความต้องการ ความคาดหวัง ทั้งระยะสั้นและระยะยาวของผู้รับบริการ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมทั้งส่วนราชการหรือองค์กรอื่นที่ปฏิบัติงาน

เกี่ยวข้องกัน สภาพการแข่งขันทั้งภายในและภายนอกประเทศของส่วนราชการ ความเสี่ยงด้านการเงิน สังคมและจริยธรรม กฎหมาย ข้อบังคับ การเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจ เป็นต้น โดยได้รวบรวมข้อมูลเหล่านี้มาแนวทางในการร่างและจัดทำนโยบาย หลังจากนั้นก็นำเสนอสภามหาวิทยาลัยเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบอนุมัติประกาศเป็นนโยบาย ซึ่งขั้นตอนนี้ก็ได้อะทอนให้เห็นการคำนึงถึงความต้องการของท้องถิ่นและเปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย เนื่องจากได้แต่งตั้งบุคคลภายนอกที่ตัวแทนจากคนในท้องถิ่นเข้ามาร่วมเป็นคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย นโยบายที่สภามหาวิทยาลัยพิจารณาอนุมัติย่อมอยู่บนพื้นฐานที่คำนึงถึงผลประโยชน์ของคนในท้องถิ่นเป็นหลักและเอื้อต่อการพัฒนาประเทศในภาพรวม ดังนั้นจึงสะท้อนให้เห็นว่าทุกขั้นตอนของการกำหนดนโยบายนั้นล้วนมีจุดมุ่งหมายผลการดำเนินการให้พันธกิจสอดคล้องกับความต้องการของคนในท้องถิ่นอย่างครอบคลุม จึงน่าจะเป็นเหตุผลทำให้มหาวิทยาลัยราชภัฏไม่มีการดำเนินการเตรียมและเสนอทางเลือกในการกำหนดนโยบาย

นอกจากนี้ผลการวิจัยยังแสดงให้เห็นว่า มหาวิทยาลัยราชภัฏทั้ง 4 แห่งที่ศึกษาประกอบด้วย มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์ มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร มหาวิทยาลัยราชภัฏราชนครินทร์ มีขั้นตอนการกำหนดนโยบายที่เหมือนกันแสดงให้เห็นว่าบริบทที่แตกต่างกันไม่มีผลทำให้ขั้นตอนการกำหนดนโยบายในภาพรวมนั้นแตกต่างกัน แต่จะมีรายละเอียดย่อยแตกต่างกัน กล่าวคือ ในขั้นตอนการร่างและจัดทำนโยบายนั้นแต่ละมหาวิทยาลัยราชภัฏจะมีรายละเอียดของการดำเนินการแตกต่างกันดังนี้

มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์ มีการร่างและจัดทำนโยบายประกอบด้วย 3 ขั้นตอนคือ เริ่มจากการดำเนินการร่างและจัดทำนโยบายโดยคณะกรรมการอำนวยการมหาวิทยาลัย ผู้ที่เกี่ยวข้องและคณะทำงาน หลังจากนั้นจึงส่งนโยบายฉบับร่างเข้าสู่การพิจารณาและปรับแก้ตามมติของคณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัย ก่อนเข้าสู่การพิจารณาของสภามหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ตมีการร่างและจัดทำนโยบายประกอบด้วย 4 ขั้นตอนคือ เริ่มจากการดำเนินการร่างและจัดทำนโยบายโดยคณะกรรมการอำนวยการมหาวิทยาลัย บุคลากรและคณะทำงาน จากนั้นส่งให้คณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัยพิจารณาและปรับแก้ ต่อมาจึงนำนโยบายฉบับร่างที่ปรับแก้มาสู่ประชาคมวิพากษ์เพื่อพิจารณาปรับแก้อีกครั้ง ก่อนเข้าสู่การพิจารณาของสภามหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร มีการร่างและจัดทำนโยบายประกอบด้วย 3 ขั้นตอนคือ เริ่มจากการดำเนินการร่างและจัดทำนโยบายโดยคณะกรรมการอำนวยการมหาวิทยาลัย บุคลากรและคณะทำงาน หลังจากนั้นเป็นการพิจารณาและปรับแก้โดยคณะกรรมการชุดเดียวกัน ก่อนเข้าสู่การพิจารณาของสภามหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยราชภัฏราชนครินทร์ มีการร่างและจัดทำนโยบายประกอบด้วย 4 ขั้นตอนคือ เริ่มจากการดำเนินการร่างและจัดทำนโยบายโดยคณะกรรมการอำนวยการมหาวิทยาลัย ผู้ที่

เกี่ยวข้องและคณะทำงาน หลังจากนั้นจึงส่งนโยบายฉบับร่างเข้าสู่การพิจารณาและปรับแก้ตามมติของคณะกรรมการอำนวยการมหาวิทยาลัย และเข้าสู่ขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัยและทำการปรับแก้อีกครั้งก่อนเข้าสู่การพิจารณาของสภามหาวิทยาลัย

รายละเอียดย่อที่แตกต่างกันนี้อาจเนื่องมาจากธรรมชาติของการบริหารซึ่งเป็นวัฒนธรรมองค์กรที่แตกต่างกันของแต่ละมหาวิทยาลัยราชภัฏ แต่อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่ามหาวิทยาลัยราชภัฏทั้ง 4 แห่งต่างก็เน้นเรื่องความร่วมมือของบุคลากรและคนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนกำหนดนโยบายตลอดจนการดำเนินพันธกิจต่างๆ ของมหาวิทยาลัย ซึ่งอาจมีสาเหตุเนื่องมาจากการกระทำตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ที่ได้ระบุไว้หลายมาตรา เช่น

มาตรา 16 ได้กล่าวถึงส่วนประกอบของสภามหาวิทยาลัย และระบุให้มีคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสิบเอ็ดคนที่แต่งตั้งจากบุคคลภายนอกมหาวิทยาลัย โดยคำแนะนำของนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัย ทั้งนี้ผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวต้องมาจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญด้านการศึกษา มนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี กฎหมาย การงบประมาณและการเงิน การบริหารงานบุคคล การปกครองส่วนท้องถิ่น การศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม และด้านอื่นๆ ตามที่มหาวิทยาลัยเห็นสมควร ในจำนวนนี้ให้แต่งตั้งจากบุคคลในเขตพื้นที่บริการการศึกษาของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง

มาตรา 25 ที่ระบุให้มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งมีคณะกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัยที่ส่วนหนึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญด้านสาขาต่างๆ และในจำนวนนี้ให้แต่งตั้งจากบุคคลในเขตพื้นที่การศึกษาของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง

มาตรา 26 ที่ระบุหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัยไว้ 4 ข้อดังนี้

- (1) ส่งเสริม สนับสนุน ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะแก่มหาวิทยาลัยเพื่อพัฒนาแนวทางการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย
- (2) เสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายและแผนพัฒนาการจัดการอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น
- (3) ส่งเสริมให้มีทุนการศึกษาแก่นักเรียนที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ให้มีโอกาสศึกษาในมหาวิทยาลัยอันเป็นการสนับสนุนความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา
- (4) ส่งเสริม สนับสนุนการสร้างสัมพันธภาพและการเรียนรู้ระหว่างมหาวิทยาลัยกับประชาชน

จากมาตราดังกล่าวจึงเป็นสาเหตุให้มหาวิทยาลัยราชภัฏทุกแห่งเน้นการให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายตลอดจนการดำเนินพันธกิจอื่นๆ ที่มุ่งให้เกิดประโยชน์แก่คนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ นอกจากนี้แล้วยังแสดงให้เห็นว่ากระบวนการพัฒนานโยบายของมหาวิทยาลัยราชภัฏนั้นถึงแม้จะมีขั้นตอนต่างๆ ไม่แตกต่างจากแนวคิดและทฤษฎีแต่ก็มีรายละเอียดย่อและมีเอกลักษณ์ของความเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อพัฒนาท้องถิ่นแทรกอยู่ในรายละเอียดทุก

ขั้นตอน ดังนั้นผลที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้นอกจากจะเป็นการยืนยันองค์ความรู้ด้านกระบวนการพัฒนานโยบายตามทฤษฎีเดิมแล้ว ยังเป็นการเพิ่มเติมรายละเอียดย่อยให้ทฤษฎีเดิมนั้นมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น รวมทั้งแสดงให้เห็นว่าองค์ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการพัฒนานโยบายนั้นยังต้องการให้มีการศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมเพื่อพัฒนา และพร้อมเปิดรับการสร้างสรรค์องค์ความรู้ใหม่อยู่เสมอ เพราะถึงแม้นักวิชาการจะพยายามสร้างหลักการเกี่ยวกับขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบาย แต่ก็มีความคิดเห็นที่แตกต่างกันเกี่ยวกับการจำแนกขั้นตอนต่างๆ ดังเช่น Nakamura และ Smallwood (1980: 27) กล่าวว่ากระบวนการนโยบายประกอบไปด้วย การก่อรูปนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลนโยบาย แต่ Dye (1981: 23-24) กล่าวถึงกระบวนการนโยบายว่าประกอบไปด้วย ขั้นตอนปัญหา ขั้นตอนจัดทำข้อเสนอ นโยบาย ขั้นตอนประกาศเป็นนโยบาย ขั้นตอนดำเนินการตามนโยบาย ขั้นตอนประเมินผลนโยบาย และ Anderson (1975: 26) กล่าวถึงกระบวนการนโยบายว่าประกอบไปด้วย การก่อตัวของปัญหา การกำหนดนโยบาย การปรับและยอมรับตัวนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลนโยบาย จะเห็นได้ว่าถึงแม้ทั้ง 4 ท่านได้เสนอขั้นตอนที่ต่างกันแต่เมื่อพิจารณาแล้วพบว่า 3 ขั้นตอนแรกของ Dye และ Anderson นั้นจัดอยู่ในขั้นการกำหนดนโยบาย การศึกษาถึงกระบวนการกำหนดนโยบายจึงทำให้ผู้ศึกษาทราบรายละเอียดและพัฒนาการของกระบวนการกำหนดนโยบาย (มยุรี อนุমানราชชน, 2547 : 18) เนื่องจากนโยบายนั้นมีความสำคัญต่อการดำเนินพันธกิจขององค์การเป็นอย่างมาก คงไม่มีใครปฏิเสธว่านโยบายที่ดีของสังคมย่อมทำให้สังคมและบุคคลในสังคมดีตามไปด้วย เพราะนโยบายเป็นจุดเริ่มต้นของความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ของมนุษย์ และเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับชีวิตของบุคคลในสังคมในองค์การหรือหน่วยงานตลอดเวลา ดังคำปรารภของโคเฮน (Wilbur J. Cohen) อธิบดีรัฐมนตรีกระทรวงการสาธารณสุข การศึกษาและการสวัสดิการแห่งสังคมแห่งสหรัฐอเมริกาที่ว่า “มนุษย์ไม่สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้โดยปราศจาก การคิดสร้างนโยบายสังคม การมีอิทธิพลเหนือนโยบายสังคม” (Men cannot live without creating, influencing, and utilizing social policy) และการกำหนดนโยบายนั้นย่อมต้องมีขั้นตอน และเป็นกระบวนการอันจะนำมาซึ่งนโยบายในการดำเนินงานที่ถูกต้องมีประสิทธิภาพโดยเป็นไปตามหลักวิทยาศาสตร์ของการบริหาร (ประชุม รอดประเสริฐ, 2547 : 43) ดังเช่นการกำหนดนโยบายของมหาวิทยาลัยราชภัฏที่แม้จะดำเนินการโดยยึดตามหลักการของศาสตร์สากลเป็นพื้นฐาน แต่รายละเอียดที่แทรกอยู่ในทุกขั้นตอนนั้น ได้แสดงให้เห็นทราบถึงเอกลักษณ์ของกระบวนการกำหนดนโยบายของมหาวิทยาลัยราชภัฏและสะท้อนให้เห็นการทำหน้าที่ของการเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจนในทุกขั้นตอนดังนี้

การระบุปัญหาในการกำหนดนโยบาย มหาวิทยาลัยราชภัฏได้ตระหนักถึงความสำคัญของการระบุปัญหาที่เป็นสาเหตุของการกำหนดนโยบายเป็นอย่างยิ่ง เพราะจะทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาที่ต้องกำหนดนโยบายที่สามารถแก้ไขปัญหานั้นได้ ซึ่งจากการศึกษาแนวทางการกำหนดปัญหาในการกำหนดนโยบายนั้นพบว่า โดยปกติจะเริ่มต้นจากการพิจารณาปัญหาสาธารณะ

(public problem) จากปัญหาของปัจเจกชนก่อน (individual problem) และเมื่อปัญหาปัจเจกบุคคลนั้นเป็นปัญหาของคนส่วนใหญ่ก็จะกลายเป็นปัญหาสาธารณะซึ่งเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศและรัฐบาลต้องให้ความสนใจในการหยิบยกไปเป็นปัญหาระดับชาติ (policy issue) เพราะเป็นปัญหาที่รัฐบาลต้องเร่งรัดแก้ไขให้ประสบความสำเร็จโดยเร็ว มิฉะนั้นจะส่งผลให้เกษตรกรส่วนใหญ่ต้องจมปลักอยู่กับความยากจน (สมบัติ ชำรงฉัญวงศ์, 2550 : 317)

จากการพิจารณาผลการวิจัยพบว่า การระบุปัญหาในการกำหนดนโยบายของมหาวิทยาลัยราชภัฏนั้นก็มีจุดเริ่มจากปัญหาของปัจเจกชนเช่นกัน คือปัญหาความต้องการศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาของคนในท้องถิ่นที่ไม่มีโอกาสและความพร้อมในการเข้าไปศึกษาต่อในเมืองใหญ่ แต่เมื่อเป็นความต้องการของคนจำนวนมาก จึงกลายเป็นปัญหาระดับชาติที่รัฐบาลต้องดำเนินการแก้ไข โดยให้มหาวิทยาลัยราชภัฏซึ่งตั้งกระจายอยู่ทั่วทุกภูมิภาคของประเทศและมีความใกล้ชิดผูกพันกับคนในท้องถิ่นมาช้านาน ได้รับภาระในการจัดการศึกษา เพื่อให้คนในท้องถิ่นมีโอกาสเข้าถึงการศึกษาในระดับอุดมศึกษาถือเป็นการกระจายโอกาสทางการศึกษาสู่คนในท้องถิ่นทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ และใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาคนเพื่อเป็นกลไกหลักในการพัฒนาประเทศและมีความสามารถในการแข่งขันทัดเทียมอารยะประเทศโดยจัดการศึกษาในสาขาวิชาที่สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียนและตลาดแรงงาน โดยคำนึงถึงความต้องการของท้องถิ่นที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของชาติ ยุทธศาสตร์ของกระทรวง แสดงให้เห็นว่ามหาวิทยาลัยราชภัฏนั้นมีการกำหนดนโยบายที่ตรงกับสภาพของปัญหาอย่างแท้จริง จากการรวบรวมข้อมูลครอบคลุมกับสภาพปัญหาและมุ่งศึกษาให้เข้าใจถึงความรู้สึกนึกคิดและความต้องการของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหานโยบายอย่างชัดเจนเพราะผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหานโยบายแต่ละกลุ่มจะมีความรู้สึกนึกคิดและความต้องการแตกต่างกัน (Rocheffort, 1968 : 90) สอดคล้องกับ Peter (1986) ที่อธิบายสาเหตุพื้นฐานของปัญหาที่จะถูกหยิบยกมาพิจารณาโดยผู้กำหนดนโยบายว่าประกอบด้วย

- (1) ผลกระทบของปัญหา โดยเน้นถึงผลกระทบของปัญหาว่ากระทบกับประชาชนกลุ่มไหน และประชาชนกลุ่มนั้นมีจำนวนมากน้อยเพียงใด
- (2) ความคล้ายคลึงกับปัญหาเชิงนโยบายที่เคยเกิดขึ้นแล้ว ถ้าประเด็นปัญหานั้นมีความสนใจคล้ายกับปัญหาเดิมปัญหานั้นก็มีแนวโน้มจะถูกหยิบยกมาเป็นปัญหาเชิงนโยบายได้ง่าย
- (3) ปัญหาที่เป็นผลจากการริเริ่มโครงการใหม่ เป็นปัญหาข้างเคียงที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการหรือนโยบายของรัฐ
- (4) ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับค่านิยมหรือสถาบันทางสังคมที่ประชาชนยึดถือ
- (5) ปัญหาที่เอกชนโดยลำพังไม่สามารถแก้ไขหรือดำเนินการเองได้
- (6) ความพร้อมทางเทคโนโลยีที่จะแก้ไขปัญหา ไม่ว่าจะด้วยความพร้อมด้านบุคลากร เครื่องมือเครื่องใช้ งบประมาณหรือเทคโนโลยี

จากลักษณะของปัญหาที่กล่าวมาพบว่า สาเหตุของปัญหาที่มหาวิทยาลัยราชภัฏนำมาระบุปัญหาในการกำหนดนโยบายนั้น เป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อประชาชนในชนบทที่ต้องการศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาจึงถือเป็นหน้าที่ของมหาวิทยาลัยราชภัฏที่จะต้องกระทำหน้าที่ให้สอดคล้องกับความต้องการนั้น รวมทั้งเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับค่านิยมหรือสถาบันทางสังคมต่อการศึกษา ซึ่งสาเหตุนี้ได้มีมาสืบเนื่องมาจากอดีตก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ก็มีพัฒนาการมาเรื่อยๆ ตั้งแต่ก่อตั้งเป็นโรงเรียนฝึกหัดอาจารย์ โรงเรียนฝึกหัดครู วิทยาลัยครู สถาบันราชภัฏ จนกระทั่งมาเป็นมหาวิทยาลัยราชภัฏ โดยจุดเปลี่ยนที่สำคัญนั้นอยู่ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2525-2529) ที่มีปริมาณนักเรียนจบชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 จำนวนมากไม่สามารถสอบคัดเลือกศึกษาต่อในมหาวิทยาลัยของรัฐทำให้รัฐบาลและนักการเมืองต้องแสวงหาช่องทางแก้ไขปัญหา โดยใช้วิทยาลัยครูซึ่งอยู่ในกำกับของรัฐเป็นช่องทางในการแก้ไขปัญหาในการกำหนดนโยบายแก้ไขปัญหานี้จึงเกิดเป็นพระราชบัญญัติวิทยาลัยครูฉบับที่ 2 ดังมาตรา 5 ว่า “ให้วิทยาลัยครูเป็นสถาบันอุดมศึกษาและวิจัย มีวัตถุประสงค์ให้การศึกษาวិชาการในสาขาวิชาต่างๆ ตามความต้องการของท้องถิ่นและผลิตครูถึงระดับปริญญาตรี ทำการวิจัยส่งเสริมวิทยฐานะของครูอาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา ทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม และให้บริการวิชาการแก่สังคม” หลังจากนั้นก็มีพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ. 2538 และพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ตามมา จึงเป็นการแสดงจุดยืนให้เห็นบทบาทที่ชัดเจนและเป็นสาเหตุที่มาของการระบุปัญหาในการกำหนดนโยบายมุ่งเน้นให้มหาวิทยาลัยราชภัฏเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นที่มีความเกี่ยวเนื่องมาจากอดีต

การริเริ่มให้มีการกำหนดนโยบาย มหาวิทยาลัยราชภัฏได้ริเริ่มให้มีการกำหนดนโยบายหลังจากที่ได้ระบุปัญหาในการกำหนดนโยบาย โดยกลุ่มผู้บริหารของมหาวิทยาลัย ประกอบด้วยอธิการบดี รองอธิการบดี ผู้ช่วยอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสำนัก/สถาบัน และกองนโยบายและแผน เป็นผู้ริเริ่มให้มีการกำหนดนโยบายโดยการจัดประชุมเพื่อร่วมกันปรึกษาหาแนวทางและวางแผนในการกำหนดนโยบายของมหาวิทยาลัย แล้วจึงทำการแต่งตั้งคณะทำงานโดยดำเนินการสรรหาบุคลากรที่มีความรู้ด้านการจัดทำแผนและตัวแทนจากหน่วยงานต่างๆ ของมหาวิทยาลัยมาเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการกำหนดนโยบายร่วมกับกองนโยบายและแผน หลังจากนั้นจึงเริ่มดำเนินการรวบรวมข้อมูลมากร่างและจัดทำนโยบาย ขั้นตอนการริเริ่มให้มีการกำหนดนโยบายและการแต่งตั้งคณะทำงานนี้แสดงให้เห็นว่า มหาวิทยาลัยราชภัฏมีขั้นตอนในการทำงานที่เป็นระบบและกลุ่มผู้บริหารของมหาวิทยาลัยได้ให้ความสำคัญในการกำหนดนโยบายมาดำเนินพันธกิจอย่างมีหลักการและทิศทางสอดคล้องกับสภาพการณ์ของท้องถิ่นและประเทศ จึงเป็นกลุ่มบุคคลที่เริ่มให้มีการเคลื่อนไหวในการกำหนดนโยบาย สอดคล้องกับ Harold D. Lasswell (1951: 1) ที่กล่าวถึงการริเริ่มนโยบายหรือการสนับสนุนให้มีการกำหนดนโยบาย ว่าเป็นขั้นตอนหนึ่งที่สำคัญในการกำหนดนโยบาย และกลุ่มบุคคลที่เป็นผู้ริเริ่มให้มีการกำหนดนโยบายย่อมมีความเกี่ยวข้อง

กับการกำหนดปัญหา นโยบาย เพราะหากกลุ่มบุคคลใดที่สามารถควบคุมประเด็นการกำหนดปัญหาเชิงนโยบายได้ ก็จะสามารถทำให้การกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาเป็นไปได้ในทิศทางที่ตนต้องการ ดังนั้นการที่จะเข้าใจว่าการกำหนดนโยบายเกิดขึ้นโดยบุคคลใดนั้นจำเป็นต้องเข้าใจถึงลักษณะโครงสร้างอำนาจทางการเมืองประเทศนั้นๆ เป็นสำคัญ (สุรสิทธิ์ วชิรขจร, 2549 : 28) ซึ่งสอดคล้องกับ Peters (1986 : 42-45) ที่กล่าวถึงกลุ่มบุคคลผู้มีบทบาทริเริ่มกำหนดนโยบายว่าสามารถอาศัยตัวแบบหลักในการอธิบายโครงสร้างของอำนาจสำคัญในการกำหนดประเด็นปัญหาได้ 3 ตัวแบบคือ

(1) ตัวแบบพหุนิยมกลุ่มผลประโยชน์ (Pluralistic Approach) ซึ่งมองว่านโยบายเป็นเรื่องของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ โดยเฉพาะจะพบว่าผู้มีบทบาทในการกำหนดปัญหาเชิงนโยบายหนึ่งๆ จะแตกต่างกันไป คือกลุ่มผลประโยชน์หนึ่งๆ จะมีบทบาทเฉพาะนโยบายที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มตนเท่านั้น

(2) ตัวแบบชั้นนำ (Elitist Approach) ภายใต้อำนาจโครงสร้างอำนาจตามตัวแบบนี้จะพบว่า การกำหนดปัญหาเชิงนโยบายเป็นผลลัพธ์ที่ถูกกำหนดโดยผู้นำหรือกลุ่มผู้นำที่ครอบครองระบบการตัดสินใจและจะเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์สูงสุดในการกำหนดนโยบายนั้นๆ

(3) ตัวแบบสถาบันของรัฐหรือสถาบันทางการเมือง (State-Centric Approach) ตัวแบบนี้จะมองลึกลงไปสู่ระบบการเมืองหรือสถาบันของรัฐภายในระบบการเมืองว่าเป็นตัวการสำคัญในการกำหนดปัญหาเชิงนโยบาย

จากทั้ง 3 ตัวแบบที่กล่าวมานั้นตัวแบบในการกำหนดปัญหา นโยบายที่มีความสัมพันธ์แสดงให้เห็นถึงบทบาทของผูริเริ่มกำหนดนโยบายสอดคล้องกับมหาวิทยาลัยราชภัฏคือ ตัวแบบชั้นนำ เพราะมหาวิทยาลัยราชภัฏนั้นมีกลุ่มผู้บริหารเป็นผู้นำในการริเริ่มกำหนดนโยบายโดยมุ่งผลประโยชน์ของมหาวิทยาลัยเป็นหลัก รวมไปถึงการของงบประมาณเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินพันธกิจและพัฒนามหาวิทยาลัยให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น ซึ่งสาเหตุที่มหาวิทยาลัยราชภัฏมีกลุ่มผู้บริหารเป็นผู้นำในการริเริ่มกำหนดนโยบาย อาจเนื่องมาจากการกระทำหน้าที่ตามบทบาทของผู้นำองค์กรตามหลักการบริหารดังที่ Mintzberg (อ้างถึงในวิโรจน์ สารรัตนะ, 2542 : 5 - 6) ได้ศึกษาพบว่าผู้บริหารส่วนใหญ่จะแสดงบทบาทออกมา 10 บทบาทคือ บทบาทเชิงสัญลักษณ์ บทบาทผู้นำ บทบาทผู้สร้างความสัมพันธ์ บทบาทผู้กำกับติดตามผล บทบาทผู้เผยแพร่ บทบาทผู้ประชาสัมพันธ์ บทบาทผู้ประกอบการ บทบาทผู้จัดสิ่งก่อกวน บทบาทผู้จัดสรรทรัพยากร บทบาทผู้เจรจาต่อรอง จะเห็นได้ว่าการที่กลุ่มผู้บริหารของมหาวิทยาลัยราชภัฏเป็นผู้ริเริ่มให้มีการกำหนดนโยบายนั้นเป็นการแสดงบทบาทผู้นำองค์กรที่มุ่งให้มีการกำหนดนโยบายเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินพันธกิจของมหาวิทยาลัย และสามารถนำไปสู่บทบาทด้านอื่นๆ ตามมา ไม่ว่าจะเป็น บทบาทผู้จัดสรรทรัพยากร บทบาทผู้กำกับติดตามผล นอกจากนี้การมีกลุ่มบุคคลเป็นผู้ผลักดันให้มีการริเริ่มกำหนดนโยบายนี้ แสดงให้เห็นว่ามหาวิทยาลัยราชภัฏได้ตระหนักถึงความสำคัญของ

ปัญหาที่เกิดขึ้นจึงมองหาแนวทางที่จะแก้ไขปัญหาโดยการริเริ่มให้มีการกำหนดนโยบายให้มหาวิทยาลัยได้กระทำหน้าที่ตามบทบาทของสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น

การรวบรวมข้อมูลข่าวสาร มหาวิทยาลัยราชภัฏได้ดำเนินการรวบรวมข้อมูลข่าวสารจากประเด็นปัญหาที่จะนำมากำหนดนโยบายโดยคำนึงถึงจุดมุ่งหมายตามหน้าที่ของการเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น ดังนั้นวิธีการที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูลข่าวสารจึงประกอบด้วยหลากหลายวิธีเพื่อให้ครอบคลุมประเด็นปัญหาและสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นและการพัฒนาประเทศในภาพรวม ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ยุทธศาสตร์ของชาติ ยุทธศาสตร์ของกระทรวงศึกษาธิการ ยุทธศาสตร์ของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ยุทธศาสตร์ของจังหวัด และข้อมูล que แสดงถึงความต้องการของท้องถิ่น ข้อมูลที่เป็นผลจากการดำเนินพันธกิจและผลการวิจัย การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมขององค์กร ความคิดเห็นของบุคลากร ผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อที่จะได้ดำเนินการรวบรวมข่าวสารข้อมูลต่างๆ แล้วนำมาใช้เป็นปัจจัยในการกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับสภาพของปัญหามากที่สุดจึงจะเกิดประโยชน์สูงสุดในการดำเนินพันธกิจ เพราะข้อมูลนั้นมีความสำคัญยิ่งต่อการได้มาซึ่งนโยบายที่มีประสิทธิภาพ ดังที่ Milan J. Dluhy และ Roger R. Lind (1967 : 82- 89) ได้กล่าวถึงความสำคัญของข้อมูลที่รวบรวมมากำหนดนโยบายว่า “การกำหนดนโยบายไม่ว่าจะเป็นการกำหนดโดยบุคคลหรือคณะรัฐบาลต้องอาศัยข้อมูล (Data) เอกสาร (Documents) และข่าวสาร (Information) ต่างๆ เป็นจำนวนมาก ฉะนั้นงานชิ้นแรกของผู้ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายก็คือการเก็บรวบรวมข้อมูลและเอกสารต่างๆ เหล่านี้มาทำการวิเคราะห์วิจัยเพื่อแยกเอาเฉพาะข้อมูลและเอกสารที่ใช้ได้ (Valid information) มาเก็บรวบรวมเอาไว้ การวิเคราะห์ข้อมูลจะต้องใช้ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลนั้นควบคู่กันไปด้วย ทั้งนี้เพื่อให้ได้ข้อมูลที่มีความถูกต้องน่าเชื่อถือ อันจะนำมาซึ่งโอกาสแห่งความสำเร็จในการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติ” สอดคล้องกับ Harold D. Lasswell (1963 : 15) ที่ได้จำแนกกระบวนการในการกำหนดนโยบายออกเป็น 7 ขั้นตอนและขั้นตอนที่หนึ่งเป็นขั้นการค้นหาและรวบรวมข้อมูล ที่กล่าวมาจึงแสดงให้เห็นว่ามหาวิทยาลัยราชภัฏได้ให้ความสำคัญต่อการเก็บรวบรวมข้อมูลที่สะท้อนถึงสภาพปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นเพื่อนำข้อมูลนั้นมาเป็นแนวทางยกร่างและจัดทำนโยบาย

การยกร่างและจัดทำนโยบาย มหาวิทยาลัยราชภัฏได้นำข้อมูลที่ได้จากการรวบรวมมาทำการยกร่างและจัดทำนโยบายแบ่งเป็นนโยบายระยะ 5 ปี คือ แผนยุทธศาสตร์ และนโยบายระยะ 4 ปีคือ แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี เริ่มจากการกำหนด ปรัชญา วิสัยทัศน์ พันธกิจของมหาวิทยาลัย หลังจากนั้นจึงกำหนดยุทธศาสตร์ของมหาวิทยาลัย โดยพิจารณายุทธศาสตร์ของชาติ ยุทธศาสตร์ของกระทรวงศึกษาธิการ ยุทธศาสตร์ของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา เป็นหลักแล้วจึงกำหนดเป้าประสงค์และตัวชี้วัดตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้จนครบทุกยุทธศาสตร์ ได้เป็นแผนยุทธศาสตร์ฉบับร่างและนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการอำนวยการ

มหาวิทยาลัย คณะอนุกรรมการกลั่นกรอง หรือการประชุมเพื่อการวิพากษ์ ตามลำดับก่อนหลัง แล้วแต่มหาวิทยาลัยเพื่อพิจารณาปรับแก้ หลังจากนั้นจึงนำเสนอสภามหาวิทยาลัยเพื่อพิจารณาเห็นชอบและอนุมัติประกาศเป็นนโยบาย ส่วนแผนปฏิบัติการราชการ 4 ปีนั้นได้จัดทำโดยยึดแผนยุทธศาสตร์เป็นแนวทาง

สาเหตุที่มหาวิทยาลัยราชภัฏได้ทำการยกร่างและจัดทำนโยบายเป็นแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการราชการ 4 ปี เนื่องจากแผนนั้นเปรียบเสมือนรูปธรรมของนโยบายประกอบด้วยประเด็นยุทธศาสตร์มาตรการและกิจกรรมต่างๆ ที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติปรากฏเป็นจริงเพราะนโยบายนั้นประกอบด้วยแผนงานที่กำหนดขึ้น และโครงการที่ระบุกิจกรรมไว้อย่างชัดเจนไว้ล่วงหน้าซึ่งเกี่ยวข้องกับเป้าหมาย คุณค่า และกิจกรรมที่จะต้องปฏิบัติในช่วงเวลาที่กำหนดไว้

(Harold Lasswell และ Abraham Kaplan, 1970) สอดคล้องกับจักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ (2522 : 141) ที่กล่าวถึงนโยบายว่าประกอบด้วย โครงการหรือแผนงานต่างๆ ที่ได้กำหนดไว้ล่วงหน้าเพื่อเป็นแนวทางกว้างๆ ในการปฏิบัติ เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนและข้อความต่างๆ ที่ได้บ่งชี้หรือแสดงออกให้เห็นถึงประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ นอกจากนี้ยังมีผู้ที่ให้ความเห็นทำนองเดียวกันว่า นโยบายหมายถึงแนวทางการกระทำต่างๆ หรือหลักการ แผนงาน (Charles Jacop, 1966) โครงการในการปฏิบัติงานให้บรรลุถึงเป้าหมายอย่างมีคุณค่า (Wayne, 1952) แผนหรือโครงการที่รัฐบาลจัดขึ้นเป็นแนวทางปฏิบัติจัดสรรคุณค่าต่างๆ ให้แก่สังคม (ทินพันธ์ นาคะตะ, 2526)

แสดงให้เห็นว่ามหาวิทยาลัยราชภัฏได้ดำเนินการยกร่างและจัดทำนโยบายที่ถูกต้องตามหลักการสากลของนโยบายศาสตร์ โดยมีรายละเอียดที่แสดงถึงจุดเด่นของความเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นผ่านการกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ โครงการ กิจกรรมต่างๆ ในแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการราชการ 4 ปี เพื่อแสดงถึงทิศทางในการดำเนินพันธกิจมุ่งตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นที่มหาวิทยาลัยราชภัฏแต่ละแห่งตั้งอยู่ และความแตกต่างของบริบทโดยรอบนี้เป็นสิ่งกำหนดให้รายละเอียดย่อยของประเด็นยุทธศาสตร์ของแต่ละมหาวิทยาลัยแตกต่างกัน จึงสามารถเป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นเอกลักษณ์ของการเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นของมหาวิทยาลัยราชภัฏแต่ละแห่ง เช่น มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ตตั้งอยู่ในเขตภาคใต้และเป็นเมืองท่องเที่ยวที่สำคัญ การเปิดสอนหลักสูตรจึงต้องสามารถผลิตกำลังคนที่สอดคล้องกับความต้องการและเอื้อต่อธุรกิจท่องเที่ยว เช่น สาขาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและการบริหารธุรกิจ และการกำหนดโครงการ กิจกรรมต่างๆ ก็สอดคล้องความต้องการของท้องถิ่น เช่น โครงการพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงศิลปวัฒนธรรมของกลุ่มจังหวัดอันดามัน โครงการพัฒนาทักษะสารสนเทศเพื่อชุมชน โครงการพัฒนาผลิตภัณฑ์ผ้าบาติก โครงการพืชสมุนไพรภาคใต้ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้จึงสะท้อนให้เห็นความเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นของมหาวิทยาลัยราชภัฏแต่ละแห่งที่ได้แทรกอยู่กับการกำหนดนโยบายที่อิงหลักการของศาสตร์สากล

นอกจากนั้นมหาวิทยาลัยราชภัฏยังได้เปิดโอกาสให้บุคคลหลายส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการยกร่างและจัดทำนโยบาย ที่เป็นเช่นนี้อาจเนื่องมาจากการมีส่วนร่วมจะเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความมีประสิทธิภาพของนโยบายและความเป็นไปได้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะทุกฝ่ายมีความรู้ความเข้าใจและเป็นผู้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและกระทำการ (ประชุม รอดประเสริฐ, 547 : 222) รวมทั้งได้ผ่านการถกเถียงหลายชั้น โดยมีคณะกรรมการหลายชุดพิจารณาประกอบด้วย คณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการอำนวยการมหาวิทยาลัย คณะอนุกรรมการถกเถียง การประชุมเพื่อการวิพากษ์ก่อนนำเสนอสภามหาวิทยาลัยเพื่อพิจารณาเห็นชอบและอนุมัติประกาศเป็นนโยบาย เนื่องจากแนวความคิดที่ได้จากหลายแหล่งนั้นจะส่งผลให้นโยบายมีความครอบคลุมและสอดคล้องกับความต้องการของคนในสังคมมากที่สุด และสิ่งสำคัญของการยกร่างและจัดทำนโยบายคือ การตรวจสอบถึงการยอมรับหรือการปฏิเสธที่จะยอมรับนโยบายนั้นๆ ของผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย โดยกำหนดการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ซึ่งอาจจะขอประจักษ์หรือจัดประชุมตัวแทนเพื่อขอความเห็นชอบและคำแนะนำแล้วนำข้อมูลที่ได้มาประมวลเพื่อยกร่างนโยบายเป็นขั้นสุดท้ายเพื่อที่จะเสนอไปยังบุคคลที่ทำหน้าที่พิจารณากำหนดนโยบายและประกาศใช้เป็นนโยบายต่อไป

การประกาศใช้นโยบาย มหาวิทยาลัยราชภัฏได้ประกาศใช้นโยบายแก่บุคลากรและบุคคลภายนอกโดยใช้หลายช่องทางแบ่งเป็น 2 รูปแบบคือ รูปแบบทางวาจา โดยผู้บริหารของแต่ละหน่วยงานจะจัดประชุมเพื่อแจ้งให้บุคลากรในหน่วยงานได้รับทราบ และรูปแบบลายลักษณ์อักษร ประกอบด้วย การเผยแพร่เป็นเอกสารสารสนเทศ สารประชาสัมพันธ์ การสื่อสารทางอินเทอร์เน็ต หนังสือเวียน จดหมายข่าว ป้าย บอร์ด และสิ่งพิมพ์ต่างๆ ของมหาวิทยาลัย

เนื่องจากมหาวิทยาลัยราชภัฏได้ตระหนักถึงความสำคัญในการสื่อสารเพื่อประกาศใช้นโยบายให้บุคลากรและสาธารณชนได้รับทราบ จึงได้ใช้ทั้งรูปแบบที่เป็นวาจาและรูปแบบที่เป็นลายลักษณ์อักษร เพราะทั้งสองรูปแบบนี้ต่างมีจุดดีจุดเสียที่เติมเต็มซึ่งกันและกัน กล่าวคือ ถึงแม้ว่านโยบายที่เป็นลายลักษณ์อักษรจะเป็นที่ยอมรับและน่าเชื่อถือมากกว่านโยบายที่กล่าวด้วยวาจา แต่ก็มีข้อจำกัดที่คล้ายคลึงกันและกัน นโยบายบางนโยบายจะได้รับการเผยแพร่หรือสื่อความด้วยวาจาและลายลักษณ์อักษรพร้อมกัน นโยบายบางชนิดอาจสื่อความด้วยวาจาก่อนแล้วจึงยืนยันด้วยลายลักษณ์อักษร และนโยบายบางอย่างอาจเผยแพร่ด้วยลายลักษณ์อักษรก่อนแล้วอธิบายด้วยการสื่อความทางวาจา (ประชุม รอดประเสริฐ, 2547 : 60)

ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ

มหาวิทยาลัยราชภัฏได้นำนโยบายไปปฏิบัติโดยการจัดทำเป็นแผนปฏิบัติการ การจัดสรรทรัพยากร การจัดโครงสร้างองค์กร และการจัดรูปแบบการสื่อสาร เพื่อให้นโยบายที่กำหนดขึ้นมาบังเกิดผลในทางปฏิบัติ ดังที่ Stuart S. Nagel (1983 : 134) กล่าวถึงการนำนโยบาย

ไปปฏิบัติว่าหมายถึง การจัดหาวิธีในการดำเนินการหรือทำให้เกิดผลในทางปฏิบัติ โดยได้วิเคราะห์รายละเอียดของแต่ละขั้นดังต่อไปนี้

การจัดทำแผนปฏิบัติการ

จากการศึกษาพบว่า มหาวิทยาลัยราชภัฏได้มีการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติโดยจัดทำเป็นนโยบายรายปีในรูปแบบปฏิบัติการ (Operation plan) เรียกว่า “แผนปฏิบัติการราชการประจำปีงบประมาณ” หรือ “แผนปฏิบัติการราชการ 1 ปี” ที่ประกอบด้วยแผนงาน โครงการ และกิจกรรมต่างๆ ที่สอดคล้องกับประเด็นยุทธศาสตร์แต่ละด้านของมหาวิทยาลัยโดยยึดกรอบแผนยุทธศาสตร์ 5 ปีและแผนปฏิบัติการ 4 ปีเป็นหลักในการจัดทำโดยถอดเป็นแผนรายปีซึ่งเป็นแผนปฏิบัติการ (Operation planning) เนื่องจากต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการของนโยบายและการวางแผนที่นโยบาย (Policy) จะต้องประกอบด้วยแผน (Plan) หลายแผน ในหนึ่งแผนจะต้องประกอบด้วยแผนงาน (Program) หลายแผนงานตามภารกิจและหน้าที่ของหน่วยงาน ในหนึ่งแผนงานจะประกอบด้วยโครงการ (Project) หลายโครงการ และในแต่ละโครงการจะประกอบด้วยมาตรการ (Procedure) หลายวิธีการ การจัดทำแผนเป็นลำดับขั้นนี้เป็นสิ่งที่มีคุณค่าอย่างมากในการปฏิบัติงานเพราะจะเป็นแนวทางที่เป็นรูปธรรมแก่ผู้ปฏิบัติงาน และสามารถตรวจสอบผลการปฏิบัติงานของผู้รับผิดชอบได้เป็นอย่างดีจากวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยที่ขั้นของแผนที่มีรายละเอียดคลลันกันลงมาและแผนแต่ละระดับชั้นจะมีส่วนเกี่ยวพันกันเสมอ การไม่บรรลุถึงวัตถุประสงค์ของแผนระดับหนึ่ง อาจจะมีสาเหตุมาจากแผนระดับอื่นๆ เช่น ความล้มเหลวของแผนงาน (Program) หนึ่งอาจจะมีสาเหตุมาจากแผนระดับสูงกว่า หรือมีสาเหตุมาจากโครงการ (Project) ซึ่งเป็นแผนในระดับที่ต่ำกว่าที่ไม่ชัดเจนหรือขาดประสิทธิภาพ (ประชุม รอดประเสริฐ, 2547 : 125 - 126) เพื่อให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าวมหาวิทยาลัยราชภัฏจึงได้จัดทำแผนปฏิบัติการ ซึ่งมีรายละเอียดแต่ละส่วนดังนี้

แผนงาน (Programs) หมายถึง แผนซึ่งถูกกำหนดขึ้นเพื่อใช้ดำเนินการให้บรรลุถึงงานหนึ่งงานใดตามภารกิจขององค์กร เช่น มหาวิทยาลัยแบ่งพันธกิจออกเป็น การผลิตบัณฑิต การบริการวิชาการแก่ชุมชน การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม การวิจัย และอื่นๆ ซึ่งแต่ละงานประกอบด้วยกิจกรรมย่อยๆ หลายกิจกรรม ดังนั้นการกำหนดแนวทางให้แต่ละกิจกรรมย่อยดำเนินงานเรียกว่า แผนงาน แผนงานอาจมีอายุระหว่าง 1-5 ปี

โครงการ (Projects) หมายถึงแผนซึ่งถูกกำหนดขึ้นเพื่อใช้ดำเนินการให้บรรลุถึงกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งของแผนงาน โครงการจะมีรายละเอียดชัดเจนและอาจมีช่วงอายุระหว่าง 1-3 ปี

มาตรการ (Procedures) หมายถึงการดำเนินงานตามลำดับขั้นที่ได้กำหนดไว้เพื่อให้บรรลุถึงความสำเร็จของความต้องการ หรือโครงการหนึ่งโครงการใดโดยเฉพาะ

จากรายละเอียดดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นถึงสาเหตุที่มหาวิทยาลัยราชภัฏได้นำนโยบายไปปฏิบัติโดยจัดทำแผนปฏิบัติการ ซึ่งเป็นการจัดหาวิธีดำเนินการเพื่อให้ นโยบายบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้หรือทำให้ นโยบายเกิดผลในทางปฏิบัติ

การจัดโครงสร้างองค์กร (Organization structure)

มหาวิทยาลัยราชภัฏได้จัดโครงสร้างองค์กรและการบริหารงานตามโครงสร้างเดิมที่ได้กำหนดไว้และเป็นไปตามลำดับชั้นของโครงสร้างองค์กรคือ หลังจากการวางนโยบายระดับมหาวิทยาลัยจึงวางนโยบายในระดับหน่วยงานให้สอดคล้องกับนโยบายหลักของมหาวิทยาลัยเพื่อทำการจัดสรรทรัพยากรตามประเด็นยุทธศาสตร์ไปใช้ในการดำเนินงาน ซึ่งประกอบด้วย การจัดโครงสร้างและการบริหารงานอย่างเป็นทางการและอย่างไม่เป็นทางการ ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 และตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2549 เรื่องการแบ่งส่วนราชการเพื่อให้สามารถดำเนินงานตามนโยบายที่กำหนดไว้เป็นไปอย่างคล่องตัวและมีการประสานความร่วมมือในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้มีสาเหตุเนื่องมาจากมหาวิทยาลัยราชภัฏทุกแห่งต้องอยู่ภายใต้กฎระเบียบของราชการและปฏิบัติตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ดังมาตรา 10 ที่กล่าวถึงการแบ่งจัดโครงสร้างองค์กรไว้ว่า “มหาวิทยาลัยอาจแบ่งส่วนราชการดังนี้

- (1) สำนักงานอธิการบดี
- (2) สำนักงานวิทยาเขต
- (3) บัณฑิตวิทยาลัย
- (4) คณะ
- (5) สถาบัน
- (6) สำนัก
- (7) วิทยาลัย

มหาวิทยาลัยอาจให้มีศูนย์ ส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่ฐานะเทียบเท่าคณะเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ในมาตรา 7 เป็นส่วนราชการหรือหน่วยงานในมหาวิทยาลัยอีกได้ สำนักงานอธิการบดีและสำนักงานวิทยาเขตอาจแบ่งส่วนราชการเป็นกอง ส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่ากองบัณฑิตวิทยาลัย คณะ และวิทยาลัย อาจแบ่งส่วนราชการเป็นคณบดี กอง ส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่ากองสถาบัน สำนัก ศูนย์ ส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ อาจแบ่งส่วนราชการเป็นสำนักงานผู้อำนวยการ กอง ส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่ากอง สำนักงานคณบดี สำนักงานผู้อำนวยการกอง ส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่ากอง อาจแบ่งส่วนราชการเป็นงาน ส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่างาน”

จากมาตราดังกล่าวส่งผลให้มหาวิทยาลัยราชภัฏทุกแห่งต้องยึดเป็นแนวทางในการจัดโครงสร้างองค์กรอย่างเป็นทางการ ผสมผสานกับการจัดโครงสร้างอย่างไม่เป็นทางการเพื่อความคล่องตัวต่อการดำเนินพันธกิจ นอกจากนี้การจัดโครงสร้างองค์กรของมหาวิทยาลัยราชภัฏยังเป็นไปตามหลักวิชาการที่แสดงถึงความมีปฏิสัมพันธ์ของการติดต่อสื่อสารหรือการประสานงานของบุคคลหรือกลุ่มในองค์กรเพื่อบรรลุเป้าหมายองค์กร โดยคำนึงถึงองค์ประกอบ 4 ประการคือ

(1) การออกแบบงาน โดยนำงานมาจำแนกออกเป็นส่วนๆ เพื่อแสดงให้เห็นถึงความเฉพาะของงาน (work specialization) เพื่อจัดกลุ่มกิจกรรมการปฏิบัติเข้าด้วยกันอย่างเป็นเหตุเป็นผลให้สมาชิกขององค์กรปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนเป็นการจูงใจในการทำงาน

(2) การจัดแผนกงาน เป็นการจัดรวมงานของบุคคลเข้าเป็นหน่วย หลายหน่วยรวมกันเป็นแผนกงาน และหลายแผนกงานรวมกันเป็นหน่วยงานที่ใหญ่กว่าขึ้นไปอีกเพื่อการปฏิบัติงานบรรลุผลขององค์กร

(3) การจัดกลไกการประสานงานในแนวตั้ง มีจุดมุ่งหมายเพื่อเชื่อมโยงกิจกรรมผู้บริหารระดับสูงเข้ากับผู้บริหารระดับกลางและระดับล่างลงไปตามลำดับ เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมายขององค์กรและมีความเป็นเอกภาพในการบังคับบัญชา

(4) การจัดกลไกการประสานงานในแนวนอน มีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างกิจกรรมเชื่อมโยงระหว่างแผนกต่างๆ ที่อยู่ในระดับเดียวกัน โดยเฉพาะกระบวนการแลกเปลี่ยนข้อมูลสารสนเทศ จะกระตุ้นให้เกิดความคิดสร้างสรรค์และนำความคิดนั้นไปพัฒนาเป็นนวัตกรรมใหม่ที่ช่วยพัฒนาวิธีการทำงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

จากที่กล่าวมาสามารถสรุปถึงสาเหตุในการจัดโครงสร้างองค์กรของมหาวิทยาลัยราชภัฏที่มีการจัดโครงสร้างองค์กรอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการว่าเนื่องจาก การจัดโครงสร้างที่ยึดตามกฎระเบียบของทางราชการและพระราชบัญญัติบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 และการคำนึงถึงความถูกต้องตามหลักวิชาการ เพื่อให้การดำเนินพันธกิจขององค์กรดำเนินได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด

การจัดสรรทรัพยากร

การนำนโยบายไปปฏิบัติจะเกิดขึ้นไม่ได้หากขาดทรัพยากรหรือมีทรัพยากรไม่เพียงพอ ถ้าองค์กรมีทรัพยากรเหมาะสมการดำเนินงานขององค์กรย่อมเป็นไปอย่างราบรื่น มหาวิทยาลัยราชภัฏมีการจัดสรรทรัพยากรไม่ว่าจะเป็นด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านเทคโนโลยี อุปกรณ์ สิ่งอำนวยความสะดวก อาคารสถานที่ และยานพาหนะ ไปยังหน่วยงาน ตามโครงสร้างขององค์กรเพื่อใช้ดำเนินงานตามแผนงานและโครงการตามประเด็นยุทธศาสตร์ ทั้งนี้เนื่องจากปัจจุบันมหาวิทยาลัยราชภัฏได้ยึดหลักการการจัดสรรงบประมาณภายใต้ระบบการติดตามตรวจสอบการใช้งบประมาณจากสำนักงบประมาณ โดยการวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้จ่ายงบประมาณ หรือที่เรียกว่า “Performance Assessment Rating Tool - PART” เป็นเครื่องมือ

วิเคราะห์ความเชื่อมโยงแผนของหน่วยงานกับความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของผลลัพธ์-ผลผลิต-กิจกรรม-งบประมาณอย่างเป็นระบบ รวมทั้งการประเมินผลเพื่อการปรับแผนที่รองรับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance-Based Budgeting - SPBB) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแนวทางการปฏิรูประบบราชการของไทยในปัจจุบัน และเนื่องจากงบประมาณกับแผนงานมีความสัมพันธ์กันอย่างมากเพราะงบประมาณเป็นการแจกแจงถึงรายละเอียดในการปฏิบัติงานและค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการดำเนินงานตามโครงการของหน่วยงานให้เป็นผลสำเร็จหรือเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงานนั้น (Van Meter และ Van Ham, 1975 : 447) ส่งผลให้มหาวิทยาลัยราชภัฏแต่ละแห่งต้องดำเนินการจัดสรรงบประมาณภายใต้กรอบดังกล่าว ดังนั้นจึงพบว่าการควบคุมและติดตามความก้าวหน้าของแผนงาน โครงการส่วนใหญ่จึงเน้นการรายงานที่ผูกติดกับเงื่อนไขด้านการใช้งบประมาณมากกว่าการดูความก้าวหน้าจากผลการดำเนินงานอย่างแท้จริง สอดคล้องกับผลการศึกษาปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติของวรเดช จันทรศร (2548 : 103-108) และสมพร เฟื่องจันทร์ (2540 : 186-188) ที่พบว่าปัญหาส่วนหนึ่งเกิดจากความสามารถในการวัดความก้าวหน้าหรือผลการปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน โครงการ มหาวิทยาลัยราชภัฏจึงควรแก้ไขปัญหาด้านการควบคุมโดยให้มีการวัดความก้าวหน้าหรือผลการปฏิบัติตามแผนงาน โครงการ มากกว่าที่จะเน้นการติดตามการใช้งบประมาณเป็นสำคัญ

การจัดรูปแบบการสื่อสาร

มหาวิทยาลัยราชภัฏได้ให้ความสำคัญกับการจัดรูปแบบการสื่อสารที่ครอบคลุมถึงบุคลากรทุกระดับชั้นขององค์กร เนื่องจากต้องการให้บุคลากรของมหาวิทยาลัยเกิดความเข้าใจและความร่วมมือที่ดีในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดประสิทธิผลสูงสุด เป็นไปตามหลักการติดต่อสื่อสารตามหลักวิชาการ ซึ่งเป็นกระบวนการถ่ายทอดหรือแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ข้อเท็จจริง ความรู้สึก อาจเป็นไปในรูปของคำพูด ตัวอักษร สัญลักษณ์ จากผู้ส่งสารไปยังผู้รับสาร ผ่านสื่อ เพื่อให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลอื่นได้เข้าใจความหมายตามเจตนาที่ต้องการ และการสื่อสารนั้นแบ่งเป็น 2 ประเภทคือ การติดต่อสื่อสารแบบใช้ภาษาและไม่ใช้ภาษา กรณีการติดต่อสื่อสารแบบใช้ภาษาเป็นทั้งภาษาพูดและภาษาเขียน และกรณีแบบไม่ใช้ภาษาจะเป็นพฤติกรรมการเคลื่อนไหวทางร่างกาย จากการศึกษาพบว่า การสื่อสารของบุคลากรในมหาวิทยาลัยราชภัฏเพื่อนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นรูปแบบการสื่อสารแบบใช้ภาษาที่เป็นลายลักษณ์อักษรและวาจา แสดงให้เห็นถึงความพยายามในการสื่อสารเพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุประสิทธิผลมากที่สุดและสะท้อนถึงความสัมพันธ์อันดีของบุคลากรในองค์กร

ส่วนช่องทางการติดต่อสื่อสารในองค์กรของมหาวิทยาลัยราชภัฏนั้นพบว่า มหาวิทยาลัยราชภัฏได้มีการใช้ช่องทางการติดต่อสื่อสาร 2 รูปแบบเพื่อให้การดำเนินพันธกิจต่างๆ ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามหลักวิชาการ ประกอบด้วย (1) การติดต่อสื่อสารอย่างเป็นทางการ ได้แก่ การติดต่อสื่อสารในแนวดิ่ง เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานต่างระดับกันตั้งแต่สองระดับ

ขึ้นไปจำแนกเป็นการติดต่อสื่อสารจากระดับสูงสู่ระดับล่าง ส่วนใหญ่จะเป็นนโยบาย ระเบียบ ข้อบังคับ มาตรฐานการปฏิบัติงาน และการติดต่อสื่อสารจากระดับล่างขึ้นสู่ระดับสูง ส่วนใหญ่จะเป็นการประชุมกับผู้บริหารระดับของตนเอง การบันทึกและการรายงาน การให้ข้อเสนอแนะ การร้องทุกข์ และการติดต่อสื่อสารในแนวนอนที่เกิดขึ้นในหน่วยงานเดียวกันหรือระหว่างหน่วยงาน โดยการประชุม การรายงาน การบันทึก การโทรศัพท์ (2) การติดต่อสื่อสารอย่างไม่เป็นทางการ เกิดจากการส่งข้อความระหว่างบุคคลหรือกลุ่มบุคคลโดยใช้รูปแบบที่ไม่เป็นทางการ

จากการศึกษาพบว่าปัญหาด้านการสื่อสารของมหาวิทยาลัยราชภัฏพบว่า การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นได้เกิดปัญหาที่มีสาเหตุจากการสื่อสารในแนวดิ่ง กล่าวคือมักพบปัญหาการสื่อสารในการส่งต่อนโยบายจากผู้บริหารระดับกลางมาสู่ผู้ปฏิบัติ ทำให้เกิดช่องว่างการสื่อสารและนโยบายขาดความต่อเนื่องเนื่องจากการใช้รูปแบบการสื่อสารที่ไม่ครอบคลุมหรือผู้รับนโยบายไม่ให้ความสำคัญต่อการรับสารเท่าที่ควร ผู้บริหารระดับกลางซึ่งเป็นผู้ส่งสารสามารถแก้ไขโดยการปรับรูปแบบการสื่อสารให้หลากหลายช่องทางและสามารถเข้าถึงผู้รับสารอย่างครอบคลุม ไม่ว่าจะเป็นการใช้ระบบสารสนเทศและการประชาสัมพันธ์ในรูปแบบต่างๆ รวมทั้งการสร้างบรรยากาศขององค์กรให้เอื้อต่อการรับรู้หรือกระตุ้นความสนใจเพื่อสร้างความร่วมมือที่ดีจากผู้รับสาร และตัวผู้รับสารเองก็ควรตระหนักว่าเป็นหน้าที่สำคัญที่ตนมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงต่อการนำนโยบายขององค์กรไปปฏิบัติ

จากรายละเอียดที่กล่าวมาแสดงให้เห็นว่ามหาวิทยาลัยราชภัฏได้มีการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยจัดทำเป็นแผนปฏิบัติการ เนื่องจากต้องดำเนินให้เป็นไปภายใต้กฎเกณฑ์ของทางราชการและความถูกต้องตามหลักวิชาการ ซึ่งนโยบายและแผนลักษณะจะเป็นวัฏจักรและการปฏิสัมพันธ์แก่กันและกัน กล่าวคือ นโยบายเป็นแนวกำหนดกรรมวิธีของการวางแผนและการกำหนดโครงการต่างๆ เพื่อการบริหารงานให้ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ เมื่อมีนโยบายแล้วจึงกำหนดแผนงานเพื่อเตรียมการสำหรับการปฏิบัติงานต่อไป ในทำนองเดียวกันเมื่อมีแผนงานหลายๆ แผนก็จำเป็นต้องกำหนดแนวทางปฏิบัติตามแผนให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันจึงเกิดเป็นนโยบายในการดำเนินงานตามแผน นอกจากนี้การนำนโยบายไปปฏิบัติของมหาวิทยาลัยราชภัฏได้ยังแสดงให้เห็นถึงลำดับชั้นของแผนว่า นโยบายเป็นแผนที่มีระดับขั้นสูงสุดและเป็นฐานก่อให้เกิดแผนอื่นๆ ขึ้น อยากรู้ก็ตามนโยบายและแผนเป็นข้อความที่ระบุไว้กว้างๆ เพื่อเป็นแนวคิดในการดำเนินงานนักวิชาการทางการวางแผนมักเรียกแผนงานระดับนี้ว่า “แผนมโนมติหรือแผนนโยบายหรือแผนยุทธศาสตร์” ส่วนแผนชั้นรองลงมาได้แก่แผนงาน โครงการ และมาตรการหรือวิธีการ เป็นแผนที่แสดงรายละเอียดของการทำงานเรียกแผนชนิดนี้ว่า “แผนปฏิบัติการ” ทั้งแผนมโนมติหรือแผนปฏิบัติการต่างมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน โดยแผนปฏิบัติการย่อมเกิดจากแผนมโนมติและแผนมโนมติจะบรรลुวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพย่อมเป็นผลอันเกิดจากแผนปฏิบัติการเป็นสำคัญ (ประชุม รอดประเสริฐ, 2547 : 126) ดังนั้นการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ 5 ปี แผนปฏิบัตินโยบาย 4 ปี และ

แผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณของมหาวิทยาลัยราชภัฏจึงแสดงให้เห็นถึงกระบวนการกำหนดนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้รูปแบบของการวางแผนอย่างเป็นลำดับขั้นตามโครงสร้างของหน่วยงาน สอดคล้องกับ George A. Steiner (1979 : 13 - 15) ที่ได้กล่าวถึงการวางแผนยุทธศาสตร์ว่าเป็นการเชื่อมโยงอย่างเป็นระบบของแผน 3 ชนิดคือ แผนยุทธศาสตร์และแผนระยะกลาง และแผนระยะสั้น โดยแผนยุทธศาสตร์เป็นหลักหรือวัตถุประสงค์หลักขององค์กร และแผนระยะกลางเป็นการพัฒนาแผนยุทธศาสตร์ให้รายละเอียดในการปฏิบัติ ส่วนแผนระยะสั้นเป็นวิธีการปฏิบัติให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ตามแผนยุทธศาสตร์ที่ได้กำหนดไว้

ขั้นการติดตามและประเมินผลนโยบาย

มหาวิทยาลัยราชภัฏได้ดำเนินการติดตามและประเมินผลนโยบายหลังจากที่มีการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากการประเมินผลนโยบายเป็นเครื่องมือสำคัญในการตัดสินใจประสิทธิภาพการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย ความเหมาะสมของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตลอดจนการปรับปรุงหรือยกเลิกนโยบาย ในกรณีที่เห็นว่านโยบายนั้นขาดความเหมาะสมและไม่บรรลุผลที่พึงประสงค์ ดังที่มยุรี อนุมานราชชน (2547 : 233) กล่าวถึงการติดตามและประเมินผลนโยบายว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อทราบว่าเป็นเป้าหมายของแผนงาน โครงการสัมฤทธิ์ผลมากน้อยเพียงใด จึงกล่าวได้ว่าการประเมินผลนโยบายนั้นเป็นกระบวนการวัดความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายหรือโครงการ โดยใช้ระเบียบวิธีการวิจัยทางสังคมศาสตร์ในการเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อให้ผลการวิเคราะห์มีความเที่ยงตรงน่าเชื่อถือ และสามารถตรวจสอบความถูกต้องได้ การประเมินผลจึงเป็นขั้นตอนหนึ่งที่สำคัญในกระบวนการพัฒนานโยบายที่จะทำให้ทราบถึงความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการกำหนดนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะปัจจุบันการประเมินผลนโยบายที่มีความสำคัญต่อการดำเนินพันธกิจของมหาวิทยาลัยราชภัฏเพราะระบบราชการได้เปิดโอกาสให้สาธารณชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบมากขึ้นว่าหน่วยงานของรัฐบาลได้ดำเนินพันธกิจต่างๆ บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้มากน้อยเพียงใด เพื่อเอื้อประโยชน์แก่สังคมอย่างเต็มที่ อันเป็นส่วนหนึ่งของแนวทางการปฏิรูประบบราชการของไทย ส่งผลให้มหาวิทยาลัยราชภัฏทุกแห่งต้องดำเนินการติดตามและประเมินผลนโยบายประกอบด้วย 1.การติดตามผลการดำเนินงาน โดยคณะกรรมการตรวจสอบภายใน 2. การวัดผลสำเร็จของแผนปฏิบัติการ 3. การติดตามและประเมินผลนโยบายตามประเด็นยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ 4. การวัดความพึงพอใจของผู้รับบริการ 5. การรับข้อร้องเรียนจากผู้รับบริการ 6. การเปรียบเทียบความพึงพอใจของผู้รับบริการกับส่วนราชการหรือองค์กรอื่นที่มีภารกิจคล้ายคลึงกัน 7. การรายงานผลการดำเนินงานประจำปี ซึ่งสาเหตุที่มหาวิทยาลัยราชภัฏต้องดำเนินการตามวิธีการที่กล่าวมานี้สืบเนื่องมาจาก

1. การติดตามและประเมินนโยบายตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547

มหาวิทยาลัยราชภัฏได้ดำเนินการติดตามและประเมินผลนโยบาย ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 หมวด 4 การติดตาม ตรวจสอบและประเมินผล มาตรา 49 และมาตรา 50 ที่กล่าวไว้ดังนี้

มาตรา 49 “ให้มีคณะกรรมการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลงานของมหาวิทยาลัย ประกอบด้วย ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากบุคคลภายนอก ซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของสภามหาวิทยาลัย องค์ประกอบ จำนวน คุณสมบัติ หลักเกณฑ์และวิธีการได้มา วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่ง ตลอดจนวิธีการดำเนินงานของคณะกรรมการให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย”

มาตรา 50 “ให้คณะกรรมการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลงานของมหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่ในการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการใช้จ่ายงบประมาณการจัดการศึกษา การวิจัย ดังนี้ (1) ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลงานของมหาวิทยาลัยและของอธิการบดี โดยรับฟังความคิดเห็นอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของมหาวิทยาลัยและของอธิการบดีประกอบการประเมินผลงาน (2) รายงานการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลงานของมหาวิทยาลัยและของอธิการบดีพร้อมความเห็นต่อสภามหาวิทยาลัยทุกปี”

จากมาตราดังกล่าว ส่งผลให้มหาวิทยาลัยราชภัฏต้องได้รับการตรวจประเมินผลการดำเนินงานจากคณะกรรมการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลงาน เรียกว่า “คณะกรรมการตรวจสอบภายใน” หรือ “Audit committee” ซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกที่ได้รับการแต่งตั้งจากสภามหาวิทยาลัยมาทำการประเมินผลแล้วรายงานผลต่อบุคคลภายในองค์กร และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับโครงการเพื่อทราบถึงผลการดำเนินพันธกิจของมหาวิทยาลัย ถือเป็น การประเมินผลโดยผู้ประเมินภายนอกเพื่อบุคคลภายใน สอดคล้องกับผลการศึกษาของ John M. Owen (1993 : 34) ที่ได้จำแนกรูปแบบการประเมินผลนโยบายหรือโครงการเป็น 4 ลักษณะคือ

1. การประเมินผลโดยผู้ประเมินผลภายในโครงการ (Insiders for Insiders) คือ การที่ผู้รับผิดชอบนโยบายหรือโครงการมอบหมายให้บุคคลภายในเป็นผู้ประเมินผล โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อนำผลการประเมินมาใช้ในการปรับปรุงประสิทธิผลของโครงการ

2. การประเมินผลจากผู้ประเมินภายในเพื่อบุคคลภายนอก (Insiders for Outsiders) ในกรณีนี้ผู้ประเมินผลจะเป็นบุคคลภายในโครงการ หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับโครงการโดยตรง และทำการประเมินเพื่อรายงานผลต่อบุคคลภายนอกหรือสาธารณชนทั่วไป

3. การประเมินผลโดยผู้ประเมินภายนอกเพื่อบุคคลภายใน (Outsiders for Insiders) ในกรณีนี้ผู้ประเมินผลจะเป็นบุคคลภายนอกมาทำการประเมินผล และรายงานผลต่อบุคคลภายในองค์กรและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับโครงการ

4. การประเมินผลโดยผู้ประเมินภายนอกเพื่อบุคคลภายนอก (Outsiders for Outsiders) ในกรณีนี้ผู้ประเมินผลจะเป็นบุคคลภายนอกมาทำการประเมินผล และรายงานผลต่อบุคคลภายนอกองค์การ

จากรูปแบบที่กล่าวมานี้เห็นได้ว่านอกจากมหาวิทยาลัยราชภัฏจะดำเนินการติดตามและประเมินผลนโยบายโดยคณะกรรมการตรวจสอบภายในตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 แล้วยังได้ดำเนินการอยู่บนพื้นฐานหลักวิชาการและสอดคล้องตามหลักการประเมินผลนโยบายตามแนวคิด ทฤษฎี คือการตรวจเยี่ยมผลการดำเนินงานตามโครงการโดยผู้บริหารและผู้เชี่ยวชาญ

2. การประกันคุณภาพการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542

มหาวิทยาลัยราชภัฏได้ดำเนินการประกันคุณภาพการศึกษาแบ่งเป็นการประกันคุณภาพภายในและการประกันคุณภาพภายนอก โดยการประกันคุณภาพภายในนั้นจะเป็นการสร้างระบบและกลไกในการควบคุม ตรวจสอบและประเมินการดำเนินงานของสถานศึกษาให้เป็นไปตามนโยบาย เป้าหมายและระดับคุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนดโดยสถานศึกษาหรือหน่วยงานต้นสังกัด แล้วจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อหน่วยงานต้นสังกัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเปิดเผยต่อสาธารณชนเพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาและรองรับการประกันคุณภาพภายนอก ซึ่งเป็นการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษา โดยสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) หรือเรียกชื่อย่อว่า “สมศ” ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ว่าจะให้สถานศึกษาทุกแห่งต้องได้รับการประเมินคุณภาพภายนอกอย่างน้อย 1 ครั้งในรอบ 5 ปีนับตั้งแต่การประเมินครั้งสุดท้าย และเสนอผลการประเมินต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสาธารณชน

3. การประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของสถาบันอุดมศึกษา โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

มหาวิทยาลัยราชภัฏได้ดำเนินการติดตามและประเมินผลนโยบายภายใต้การประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของสถาบันอุดมศึกษา โดยมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งมีการกำหนดกรอบการประเมินผลและจัดให้มีการเจรจาความเหมาะสมของตัวชี้วัด เป้าหมาย และเกณฑ์การให้คะแนนตัวชี้วัดในคำรับรองการปฏิบัติราชการให้มีความสอดคล้องกับแผนบริหารราชการแผ่นดินและแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี (ปัจจุบัน พ.ศ. 2548 - 2551) เพื่อให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐเป็นไปตามเจตนารมณ์ของมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

4. การติดตามตรวจสอบการใช้งบประมาณจากสำนักงบประมาณ

มหาวิทยาลัยราชภัฏได้ดำเนินการติดตามและประเมินผลนโยบายภายหลังการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าบรรลุผลมากน้อยเพียงใด ภายใต้ระบบการติดตามตรวจสอบการใช้งบประมาณจากสำนักงบประมาณ ซึ่งปัจจุบันจะเป็นการวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้จ่ายงบประมาณ หรือที่เรียกว่า Performance Assessment Rating Tool - PART เป็นเครื่องมือวิเคราะห์ความเชื่อมโยงแผนของหน่วยงานกับความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของผลลัพธ์-ผลผลิต-กิจกรรม-งบประมาณอย่างเป็นระบบ รวมทั้งการประเมินผลเพื่อการปรับแผนที่รองรับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์(Strategic Performance-Based Budgeting - SPBB) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบราชการของไทยในปัจจุบัน

สาเหตุที่กล่าวมาจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดรูปแบบการดำเนินการติดตามและประเมินผลของมหาวิทยาลัยราชภัฏและส่งผลให้การติดตามและประเมินผลนโยบายของมหาวิทยาลัยราชภัฏนั้นดำเนินไปอย่างเป็นระบบ แต่การดำเนินการภายใต้กรอบดังกล่าวทำให้บุคลากรของมหาวิทยาลัยราชภัฏหลายท่านมองว่าเป็นการประเมินผลนโยบายที่เน้นเชิงปริมาณ เพราะส่วนใหญ่มีจุดมุ่งหมายเพื่อชี้แจงรายละเอียดในการใช้งบประมาณเป็นหลัก ขาดจุดเน้นในการมองถึงประสิทธิผลที่เกิดขึ้นจริงในการปฏิบัติงาน และขาดการตระหนักถึงจุดมุ่งหมายของการประเมินอย่างแท้จริงข้อมูลที่ได้รับจึงไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริง บุคลากรหลายคนจึงมองว่าควรเน้นการประเมินผลในเชิงคุณภาพมากกว่าเชิงปริมาณเพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกและเกิดประโยชน์สูงสุดในการปรับปรุงการดำเนินงาน เพราะการประเมินผลทั้งสองรูปแบบมีความแตกต่างกัน ซึ่ง David Silverman (1993 : 8 - 11) ได้ชี้ถึงความแตกต่างระหว่างการประเมินผลเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพไว้ 4 ประการคือ ประการแรก การประเมินผลเชิงปริมาณไม่นิยมใช้การสังเกตการณ์เก็บรวบรวมข้อมูลในกลุ่มตัวอย่างขนาดใหญ่ ในขณะที่การประเมินผลเชิงคุณภาพจะใช้การสังเกตการณ์เป็นพื้นฐานสำคัญประการหนึ่งที่นิยมใช้กันมาก ประการที่สองการวิเคราะห์เบื้องต้นของการประเมินผลเชิงปริมาณคือ การพยายามวิเคราะห์สิ่งที่เป็นลายลักษณ์อักษรโดยวิธีการสร้างหลักฐานที่น่าเชื่อถือในการศึกษากับกลุ่มประชากรขนาดใหญ่ วิธีการนี้จะใช้การวิเคราะห์เนื้อหาเพื่อจำแนกประเภทและการนับจำนวนในแต่ละประเภท แต่การประเมินผลเชิงคุณภาพจะใช้วิธีการวิเคราะห์วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องล่วงหน้าโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะตัดอคติที่อาจเกิดขึ้นจากข้อมูลที่ได้รับก่อนการเข้าไปสัมภาษณ์หรือสังเกตการณ์ ประการที่สามการสุ่มตัวอย่างในการประเมินผลเชิงปริมาณจะใช้การสุ่มตัวอย่างตามระเบียบวิธีทางสถิติและนิยมใช้คำถามแบบปิด แต่การประเมินผลเชิงคุณภาพนิยมใช้คำถามปลายเปิดเพื่อให้ได้ข้อมูลทางลึกที่ละเอียดชัดเจนทุกด้าน ประการสุดท้ายการบันทึกของการประเมินเชิงปริมาณมีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลการสัมภาษณ์ในขณะที่การประเมินผลเชิงคุณภาพใช้บันทึกเพื่อทำความเข้าใจว่าผู้มีส่วนร่วมให้ข้อมูลแบบใดและลักษณะการให้ข้อมูลเป็นอย่างไร

อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่าการประเมินผลทั้งสองรูปแบบล้วนเอื้อประโยชน์ต่อการได้มาซึ่งข้อมูลในการประเมินผลต่างแง่มุม เพราะการประเมินผลเชิงปริมาณนั้นเป็นการประเมินที่ใช้ระเบียบการวัดที่เป็นมาตรฐานสามารถเก็บรวบรวมข้อมูลได้อย่างเป็นระบบ แต่ในขณะเดียวกัน การประเมินผลเชิงคุณภาพนั้นก็สามารถให้ข้อมูลทั้งทางลึกและละเอียดทุกด้าน เพื่ออธิบายความสัมพันธ์เชิงตรรกะระหว่างตัวแปรหลายตัวที่ค้นพบจากการประเมินผลเชิงปริมาณ และถึงแม้จะไม่เหมาะกับการประเมินผลขนาดใหญ่แต่สามารถนำมาใช้ศึกษานำร่อง (pilot study) เพื่อแสวงหาข้อมูลสนับสนุนให้การประเมินผลเชิงปริมาณมีความน่าเชื่อถือยิ่งขึ้น มหาวิทยาลัยราชภัฏจึงสามารถดำเนินการประเมินผลทั้งสองรูปแบบควบคู่กันไปอันจะนำไปสู่การปรับปรุงกระบวนการพัฒนานโยบายให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

5.3 ข้อเสนอแนะ

1. ควรส่งเสริมให้มีการนำองค์ความรู้ด้านกระบวนการพัฒนานโยบายไปประยุกต์ใช้เป็นกรอบในการปฏิบัติงานในการดำเนินพันธกิจของมหาวิทยาลัยทั้งในระดับบุคคลและทุกภาคส่วนของมหาวิทยาลัยจะส่งผลให้บุคลากรสามารถเข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ของตน ตลอดจนเรียนรู้ถึงความสัมพันธ์เชื่อมโยงในการทำหน้าที่ของหน่วยงานแต่ละภาคส่วนของมหาวิทยาลัย อันจะนำมาซึ่งการประสานความร่วมมือที่ดีต่อกันในการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2. ทักษะในการสร้างองค์ความรู้ด้านกระบวนการพัฒนานโยบาย จะเป็นสิ่งที่ทำให้บุคลากรได้เรียนรู้ถึงทักษะในการปฏิบัติงานที่มีความต่อเนื่องและสอดคล้องกัน เป็นการสร้างบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถในการบูรณาการทักษะการปฏิบัติงานและการแก้ไขปัญหาได้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

3. กระบวนการพัฒนานโยบายเปรียบเสมือนเครื่องมือที่สร้างมาตรฐานในการปฏิบัติงานให้เป็นเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ มหาวิทยาลัยจึงควรนำองค์ความรู้ที่ได้จากการวิจัยนี้มาใช้ให้เกิดประโยชน์ในการปฏิบัติงานและการประยุกต์ใช้เพื่อแก้ไขปัญหา

4. องค์ความรู้ด้านกระบวนการพัฒนานโยบายจะทำให้เกิดการสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่เน้นการมีส่วนร่วม (Clan or Group Culture) ที่มุ่งการพัฒนาสภาพแวดล้อมในการทำงานให้บุคลากรเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมภายในองค์กรเพื่อให้สามารถพัฒนาตนเองพร้อมที่จะรับกับการเปลี่ยนแปลง ควบคู่กับวัฒนธรรมองค์กรที่เน้นการปรับตัว (Adhocracy or Developmental Culture) เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการคาดการณ์สภาพแวดล้อมให้บุคลากรสามารถปรับตัว มีความยืดหยุ่น และความคิดสร้างสรรค์ ต่อการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา อันจะนำไปสู่การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้เพื่อก้าวเข้าสู่สังคมฐานความรู้ต่อไป

ข้อเสนอแนะในการวิจัยต่อไป

1. ควรมีการศึกษาถึงกระบวนการพัฒนานโยบายของหน่วยงานย่อยในมหาวิทยาลัยจะทำให้แต่ละหน่วยงานเกิดความรู้ความเข้าใจลักษณะของการปฏิบัติงานในหน้าที่ตนและภาพรวมได้ดียิ่งขึ้น
2. ควรมีการศึกษาถึงองค์ความรู้ที่เกิดจากการปฏิบัติจริงของศาสตร์ด้านอื่นๆ ในวงกว้าง เพื่อเป็นการจัดการองค์ความรู้นั้นอย่างเป็นระบบ ซึ่งจะ เป็นพื้นฐานในการสร้างนิสัยใฝ่รู้และอาจนำไปสู่การสร้างข้อค้นพบทางองค์ความรู้หรือพัฒนาเป็นแนวคิดทฤษฎีใหม่
3. ควรมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับทางด้านนโยบาย แล้วนำผลจากการวิจัยนั้นมาเป็นข้อมูลในการวางแผนและกำหนดกรอบในการปฏิบัติงาน
4. ควรมีการศึกษากระบวนการพัฒนานโยบายของภาครัฐและภาคเอกชนประเภทสถาบันอื่นๆ ไม่จำกัดเฉพาะสถาบันการศึกษา เช่น สถาบันทางเศรษฐกิจ สถาบันทางการเมือง เพื่อนำองค์ความรู้นั้นมาประยุกต์เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติงาน