

# การพัฒนานโยบายการเปิดปิดภาคเรียนที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมประเทศไทยของกระทรวงศึกษาธิการ

Development of Semester Beginning and Ending Policy of the Ministry of Education in Thai Context

พรเลิศ วรสีหะ<sup>1</sup> และ ประณต นันทิยะกุล<sup>2</sup>  
Pornlert Voraseeha<sup>1</sup> Pranod Nantiyakul<sup>2</sup>

## บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้านี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) ปัญหาเกี่ยวกับนโยบายการเปิดปิดภาคเรียนที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมประเทศไทยของกระทรวงศึกษาธิการ และ (2) แนวทางการพัฒนานโยบายการเปิดปิดภาคเรียนที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมประเทศไทยของกระทรวงศึกษาธิการ ระเบียบวิธีวิจัยของการศึกษาค้นคว้านี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้แบบสัมภาษณ์กึ่งมีโครงสร้างเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลกับกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้ให้ข้อมูลหลักจำนวน 20 ราย ในระหว่างเดือนเมษายน - พฤษภาคม 2558 ผลการศึกษาค้นคว้าว่า ปัญหาเกี่ยวกับนโยบายการเปิดปิดภาคเรียนที่สำคัญของกระทรวงศึกษาธิการ คือ เป็นการกำหนดนโยบายของที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทยที่ไม่ให้ความสำคัญกับการเปิดโอกาสให้ประชาชนซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับผลจากนโยบายการเปิดปิดภาคเรียนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง สำหรับแนวทางการพัฒนาที่เหมาะสมสำหรับนโยบายนั้น กระทรวงศึกษาธิการควรให้ความสำคัญกับหลักการประชาธิปไตยที่สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างกว้างขวางและต่อเนื่อง ควรร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ภาคประชาชน และองค์กรที่ไม่สังกัดภาครัฐเพื่อสร้างตัวแบบการกำหนดนโยบายการเปิดปิดภาคเรียนที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมประเทศไทยในด้านต่างๆ ได้แก่ ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้านการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม และด้านลักษณะการกำหนดนโยบาย และนำตัวแบบนี้มาปรับใช้เป็นแนวทาง ขั้นตอนการปฏิบัติงานหรือตัวชี้วัดสำคัญของการปฏิบัติงานที่สนับสนุนการกำหนดนโยบายการเปิดปิดภาคเรียนที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมประเทศไทยของกระทรวงศึกษาธิการต่อไป

**คำสำคัญ:** นโยบายการเปิดปิดภาคเรียน สภาพแวดล้อมประเทศไทย กระทรวงศึกษาธิการ

<sup>1</sup> นักศึกษาลัทธิศึกษาศาสตร์บัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเชีย จังหวัดปทุมธานี 12100

<sup>1</sup> PhD. Candidate in Public Administration, Eastern Asia University, Phatum Thani Province 12100, Thailand.

<sup>2</sup> รองศาสตราจารย์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเชีย จังหวัดปทุมธานี 12100

<sup>2</sup> Associate Professor, School of Public Administration, Eastern Asia University, Phatum Thani Province 12100, Thailand.

\*Corresponding author, e-mail: benjavan\_pg@hotmail.com

## Abstract

The objectives of this study were (i) to explore problems of semester beginning and ending policy of the Ministry of Education in accordance with Thai context, and (ii) to provide the development guidelines of semester beginning and ending policy in accordance with Thai context. Methodology of this research was a qualitative research using semi-structured in-depth interview form as research tool of data collection from 20 experts or key informants. The data collection by interview was conducted from April to May 2015.

Findings of this research indicated that the major problem of semester beginning and ending policy of the Ministry of Education was the Council of University Presidents of Thailand's placing no importance on opening opportunity for people affected from the policy to participate in policy formulation widely, such as no public hearing from people sector but from a small group of academician. In order to improve the policy, the Ministry of Education should place importance on the democratic principle supporting people participation widely and continuously. In the meantime, the Ministry of Education should cooperate with the related agencies of public and private sectors, citizens, and non-government organizations to exercise open system evaluation on the policy formulation or policy making decision on the semester beginning and ending of the Council of University Presidents of Thailand. Moreover, the Ministry of Education should establish the development model of semester beginning and ending policy comprising of people participation, environmental analysis, and formulation policy concept. The model finally be appropriately applied as guideline, performance procedure and/or key performance indicators (KPIs) to support the semester beginning and ending policy formulation of the Ministry of Education in Thailand.

**Key words:** Semester beginning and ending policy, Thailand surrounding, the Ministry of Education

## บทนำ

กระทรวงศึกษาธิการเป็นหน่วยงานของรัฐหน่วยงานหนึ่งที่มีอำนาจหน้าที่หรือดำเนินการเกี่ยวกับนโยบายที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงาน ซึ่งรวมทั้งการกำหนดนโยบายการเปิดปิดภาคเรียนที่เหมาะสมกับบริบทของไทย ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 หมวด 11 มาตรา 25 ที่กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม โดยเฉพาะในส่วนของงานเกี่ยวกับการศึกษานั้น กระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดการดำเนินการ และให้บริการทางการศึกษาสำหรับสาธารณชน ตามแนวทางที่ปรากฏในแผนการศึกษาแห่งชาติ ทั้งการศึกษาในทุกระดับ ควบคุมและส่งเสริมโรงเรียนเอกชน และการศึกษาประชาชนในด้านต่างๆ รวมถึงตลอดทั้งเสนอแนะนโยบายของกระทรวงให้สอดคล้องกับ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของรัฐบาล และนโยบายของรัฐมนตรี จัดทำแผนแม่บทด้านการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม ประสานแผนปฏิบัติงาน และเสนอแนะนโยบายในการตั้งและจัดสรรงบประมาณประจำปี รวมทั้งติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานในสังกัดกระทรวง เป็นต้น (กระทรวงศึกษาธิการ, 2558)

อิทธิพลของกระแสโลกาภิวัตน์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้ทุกประเทศทั่วโลกต้องเผชิญกับความหลากหลายทั้งด้านสังคม วัฒนธรรม และระบบเศรษฐกิจ ที่มีอิทธิพลต่อวิถีชีวิตเป็นอย่างมาก ทำให้ประเทศต่างๆ ต้องเร่งเตรียมพร้อมโดยการสร้างกลไกและพัฒนานวัตกรรมที่มีศักยภาพสูงขึ้น การให้ความสำคัญด้านการศึกษาจึงเป็นความจำเป็นเร่งด่วนสำหรับทุกประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี พ.ศ. 2558 สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียง

เฉียงใต้ (Association of Southeast Asian Nation หรือ ASEAN) หรืออาเซียน รวมตัวกันเป็นภูมิภาคเดียว ก้าวสู่ความเป็นประชาคมอาเซียน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองและขีดความสามารถในการแข่งขันในเวทีระหว่างประเทศในทุกๆ ด้าน และในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนนั้น การเป็นพลเมืองอาเซียนมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะความเป็นหนึ่งเดียวของอาเซียนจะเกิดขึ้นไม่ได้หากประเทศสมาชิกอาเซียนขาดความตระหนักร่วมกันในการเป็นหนึ่งเดียว ทั้งด้านเศรษฐกิจ ด้านการเมือง และความมั่นคง และด้านสังคม และวัฒนธรรม โดยการศึกษากลายเป็นกลไกในการปลูกฝังค่านิยม แนวคิด ความเข้าใจกันระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน และเป็นรากฐานสำคัญในการสร้างความเข้มแข็งและความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจของอาเซียนและเศรษฐกิจโลก การศึกษาจึงมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนและเตรียมความพร้อมสู่ประชาคมอาเซียน เมื่อเป็นเช่นนี้ ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องเตรียมความพร้อมในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา ตลอดจนการบริหารจัดการที่เกี่ยวกับการศึกษาเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. 2558 (กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, 2552)

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า กรณีที่ที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย (ทปอ.) เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2554 มีมติให้มหาวิทยาลัยที่เป็นสมาชิกทั้ง 27 แห่ง ไปหาหรือภายในประชาคมของตนเองเกี่ยวกับการ “เลื่อน” การเปิดภาคเรียนที่ 1 จากเดือนมิถุนายนของทุกปี ออกไปเป็นเดือนกันยายน เพื่อให้ตรงกับกาเปิดภาคเรียนของประเทศสากลทั่วโลก เพราะที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทยเห็นว่า แม้แต่ประเทศในกลุ่มประเทศอาเซียนด้วยกันเอง ก็เปิดภาคเรียนในช่วงเดือนกันยายน ยกเว้น 3 ประเทศ ได้แก่ ไทย พม่า และฟิลิปปินส์ ที่เปิดภาคเรียนไม่ตรงกับประเทศอื่นๆ โดยภาพรวมของการทำงานระหว่างประเทศสมาชิกด้วยกัน จะเห็นว่า การเปิดปิดภาคเรียนที่ไม่ตรงกันในกลุ่มประเทศอาเซียน ส่งผลให้เกิดปัญหาในการขับเคลื่อนงานต่างๆ ทั้งการแลกเปลี่ยนบุคลากรทางการศึกษา ครู อาจารย์ และนักศึกษา รวมถึงกระทบต่อการผลิตบัณฑิตเพื่อรองรับตลาดอาเซียนอีกด้วย

จากปรากฏการณ์ดังกล่าว ทำให้เกิดคำถามของการศึกษาในครั้งนี้นี้ว่า การกำหนดนโยบายและการตัดสินใจของที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย หรือของกระทรวง

ศึกษาธิการสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของประเทศไทยหรือไม่เพียงใด การศึกษาในครั้งนี้นี้ จึงได้นำกรอบแนวคิดด้านการกำหนดนโยบายสาธารณะ มาประยุกต์ใช้ในการศึกษาวิเคราะห์การกำหนดนโยบายการเปิดปิดภาคเรียนของกระทรวงศึกษาธิการดังกล่าวว่าเป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับหลักวิชาการหรือไม่เพียงใด และมีปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการ ตลอดจนมีแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการด้านนโยบายดังกล่าวได้อย่างไร ผลการศึกษาที่ได้ในครั้งนี้นี้ ทำให้เกิดตัวแบบการกำหนดนโยบายสาธารณะของกระทรวงศึกษาธิการในด้านนโยบายการเปิดปิดภาคเรียนที่สอดคล้องกับบริบทของไทยอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นมาตรฐานสากลตามแนวคิดการกำหนดนโยบายสาธารณะ อันส่งผลทำให้นโยบายได้รับการสนับสนุนหรือการยอมรับของผู้ที่มีส่วนได้เสียต่อไป

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อสำรวจสภาพปัญหาเกี่ยวกับนโยบายการเปิดปิดภาคเรียนที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมประเทศไทยของกระทรวงศึกษาธิการ
2. เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนานโยบายการเปิดปิดภาคเรียนที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมประเทศไทยของกระทรวงศึกษาธิการ

## กรอบทฤษฎี

นโยบายสาธารณะ หมายถึง อำนาจในการจัดสรรคุณค่าทางสังคมทั้งหมด และผู้ที่มีอำนาจในการจัดสรร ก็คือ รัฐบาล และสิ่งที่รัฐบาลตัดสินใจที่เลือกกระทำหรือไม่กระทำ เป็นผลมาจากการจัดสรรคุณค่าทางสังคม (Easton, 1953) หรือ สิ่งที่รัฐบาลเลือกจะกระทำหรือไม่กระทำ ในส่วนที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำจะครอบคลุมกิจกรรมต่างๆ ทั้งหมดของรัฐบาลทั้งกิจกรรมที่เป็นกิจวัตร และกิจกรรมที่เกิดขึ้นในบางโอกาส Dye (2013) หรือ แนวทางการปฏิบัติหรือการกระทำซึ่งมีองค์ประกอบหลายประการ ได้แก่ ผู้ปฏิบัติหรือชุดของผู้กระทำที่จะต้องรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องของสังคม โดยมีจุดมุ่งหมายชัดเจนว่า สิ่งใดที่จะต้องกระทำให้เสร็จมีใช้สิ่งที่รัฐบาลเพียงแต่ตั้งใจจะกระทำหรือเสนอให้กระทำเท่านั้น (Anderson, 2010) ในขณะที่ แนวคิดของกระบวนการนโยบายของ Nakamura และ Smallwood (1980) ได้เสนอแนวคิด หรือมุมมอง

ของกระบวนการนโยบายที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน 3 ส่วน ได้แก่ การก่อตัวของนโยบาย (Policy formulation) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy implementation) และการประเมินผลนโยบาย (Policy evaluation)

Theodoulou และ Cahn (2013) กล่าวว่า ในขั้นตอนของการก่อรูปนโยบายนั้น ถือเป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการนโยบายสาธารณะ โดยจะประกอบด้วยการวิเคราะห์ลักษณะและสภาพของปัญหาสาธารณะให้มีความชัดเจนในมิติต่างๆ เช่น ปัญหาดังกล่าวคือ ปัญหาอะไร เกี่ยวข้องกับใคร เกิดผลอย่างไรบ้าง และหากจะมีการแก้ไข จะต้องใช้ทรัพยากรอะไรบ้างน่าจะเกิดผลอย่างไร ใครเป็นคนได้ประโยชน์ ใครเป็นคนเสียประโยชน์ และจะส่งผลกระทบต่ออย่างไรกับใครบ้าง เป็นไปตามเป้าหมายแรกเริ่มหรือไม่ โดยตัวกระตุ้นให้เกิดนโยบายมีสองปัจจัย คือ ปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายใน กล่าวคือ ปัจจัยภายนอก ได้แก่ สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศ ในขณะที่ปัจจัยภายในได้แก่นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี การเปลี่ยนแปลงของรัฐบาล อิทธิพลของหน่วยงานภาครัฐและความสนใจของผู้เชี่ยวชาญ หรือ การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกนั่นเอง

การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม จึงเป็นการศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการดำเนินงานหรือนโยบายของหน่วยงานทั้งในแง่เชิงบวกและเชิงลบ ข้อมูลสภาพแวดล้อมเป็นข้อมูลในการประเมินสภาพของนโยบายของหน่วยงานว่าเป็นอย่างไร และพัฒนาไปในทิศทางใด สภาพแวดล้อมที่มีบทบาทต่อการดำเนินงานของหน่วยงานแบ่งได้ 2 ประเภท คือ สภาพแวดล้อมภายนอก และสภาพแวดล้อมภายใน ข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกพิจารณาจาก “โอกาสและอุปสรรค” ของหน่วยงาน ส่วนข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายใน พิจารณาจาก “จุดแข็งและจุดอ่อน” ของหน่วยงาน ตามแนวคิดของ Middleton (2003) และ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2559) เสนอว่า ก่อนที่หน่วยงานจะวางแผน หรือวางแผนยุทธศาสตร์ ควรวิเคราะห์หรือตรวจสอบสถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมภายนอกหน่วยงาน โดยกรอบแนวคิดที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์สถานการณ์ ควรเป็นแบบที่กะทัดรัด ใช้กันอย่างแพร่หลาย และครอบคลุมสาระสำคัญของสภาพแวดล้อมภายนอกหน่วยงาน ประกอบด้วยกลุ่มตัวชี้วัด

หลัก 6 ด้านที่เรียกว่า เพสเทล (PESTLE) อันเป็นการวิเคราะห์สถานการณ์ หรือสภาพแวดล้อมภายนอกหน่วยงาน ประกอบด้วยกลุ่มตัวชี้วัดหลัก 6 ด้าน/ปัจจัย ได้แก่ ด้าน (1) การเมือง (Political factors) (2) เศรษฐกิจ (Economic factors) (3) สังคม (Social factors) (4) เทคโนโลยี (Technological factors) (5) กฎหมาย (Legal factors) และ (6) สิ่งแวดล้อม (Environmental factors)

สำหรับลักษณะการกำหนดนโยบาย ให้มีความสำคัญกับการกำหนดนโยบายที่มีลักษณะจากบนลงล่าง (Top down) หรือจากล่างขึ้นบน (Bottom up) มีนักวิชาการหรือผู้รู้ได้แสดงความเห็นไว้หลากหลาย ตัวอย่างเช่น ประทุมทิพย์ ทองเจริญ (2555) วิเคราะห์ว่า แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร/การสื่อสารทั้ง 2 แบบ เป็นไปในลักษณะคู่ตรงข้าม เช่น Top down จะเกี่ยวข้องกับการรวมอำนาจ ดังจะเห็นได้จากรูปแบบการปกครองสมัยก่อน เช่น สมบูรณาญาสิทธิราชย์ ระบบศักดินา และสังคมนิยม ซึ่งสะท้อนผ่านตัวแบบผู้นำ ตัวแบบสถาบัน ซึ่งการบริหารลักษณะนี้ทำไปเพื่อตอบสนองความต้องการของกลุ่มผู้นำเป็นสำคัญ ขณะที่ Bottom Up จะเกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ เช่น การปกครองแบบประชาธิปไตยในปัจจุบัน ซึ่งการบริหารลักษณะนี้เน้นที่การตอบสนองความต้องการและการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ

ในการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public participation) นั้น มีนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้หลากหลาย ตัวอย่างเช่น คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ (2545) ให้ความหมายว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติรวมตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน ในขณะที่ เดชรัต สุขกำเนิด (2547) เห็นว่า กระบวนการนโยบายสาธารณะจะเกิดขึ้นควบคู่กับการมีส่วนร่วม และการเคลื่อนไหวขององค์กรที่มีอยู่ในสังคมเสมอ การมีส่วนร่วมของประชาชนจะทำให้ทราบถึงการให้คุณค่า (หรือการให้ความสำคัญ) ที่แตกต่างกันในสังคม นอกจากนั้นแล้ว การมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะควรมีผู้ที่

มีส่วนเกี่ยวข้อง (Stakeholders) ได้แก่ หน่วยงานภาครัฐ และการเมือง ภาคเอกชน/ประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชน หรือองค์กรสาธารณประโยชน์ นักวิชาการจากสถาบันการศึกษา มหาวิทยาลัย และสถาบันจัดการวิจัย และสื่อมวลชน

ประเวศ วะสี (2549) ได้นำเสนอนโยบายที่ดีในมุมมองที่สามารถตอบโจทย์ วิฤตุนโยบายของชาติได้ โดยการสรุปไว้เป็นประเด็นที่ชัดเจนว่า นโยบายสาธารณะที่ดีคือ นโยบายที่นำไปสู่ความถูกต้องเป็นธรรม และความสุขของมหาชนทั้งปวง โดยให้ความสำคัญกับกระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม (Participatory public policy process) นอกจากนี้ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ (2551) เห็นว่า ลักษณะนโยบายที่ดีควรประกอบด้วย 1) มีองค์ความรู้สนับสนุนอย่างเพียงพอ โปร่งใส 2) เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง 3) มีการช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบด้านลบอย่างเป็นธรรม และ 4) มีกระบวนการประเมินนโยบาย

อย่างไรก็ตาม จากการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะอาจมีปัญหาด้านต่างๆ ได้แก่ ปัญหาด้านการรับรู้เกี่ยวกับแนวคิดและความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน ปัญหาด้านโครงสร้างกฎหมายและกระบวนการนโยบายที่ไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วม ปัญหาการใช้เครื่องมือการมีส่วนร่วมของประชาชน ปัญหาเรื่องวัฒนธรรมทางการเมืองและความพร้อมของประชาชน ปัญหาด้านความพร้อมของภาครัฐ และปัญหาเกี่ยวกับตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งในด้านการเมืองและมีใช้ด้านการเมือง (คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, 2545)

ในการศึกษาและวิเคราะห์นโยบายนั้น ควรใช้ตัวแบบหลายตัวแบบ เนื่องจากนโยบายของรัฐบาล หรือของหน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องดำเนินการในหลายด้านและหลายลักษณะทั้งในภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม และจากการทบทวนวรรณกรรมดังกล่าว สามารถนำมาประยุกต์ใช้เป็นแนวทางหรือเป็นพื้นฐานในการกำหนดนโยบายในการศึกษาครั้งนี้ โดยการกำหนด กรอบแนวคิด หรือตัวชี้วัดการบริหารจัดการด้านนโยบายการเปิดปิดภาคเรียนที่สอดคล้องกับบริบทสภาพแวดล้อมของประเทศไทย โดยเฉพาะกระทรวงศึกษาธิการที่ควรนำมาปรับใช้ ซึ่งเป็นกรอบแนวคิดอันประกอบด้วยองค์ประกอบ 3 ด้าน ประกอบด้วย การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม ลักษณะ

การกำหนดนโยบาย และการมีส่วนร่วมของประชาชน

## วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาในครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้นำระเบียบวิธีวิจัยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ในเวลาเดียวกันก็ได้ให้ความสำคัญกับการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารในลักษณะของการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่น่าเชื่อถือและมีน้ำหนักเพื่อนำมาวิเคราะห์ข้อมูลเพิ่มมากขึ้น และนำไปสู่การพบข้อสรุปในการวิจัยต่อไป (Creswell, 2009)

**1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง** ประชากรที่ศึกษา ได้แก่ ผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการเปิดปิดภาคการศึกษาของไทย เนื่องจากประชากรของการวิจัยเชิงคุณภาพเป็นประชากรแฝง หรือประชากรที่ไม่อาจระบุหรือนับจำนวนได้ง่ายและชัดเจน ผู้ศึกษาจึงใช้วิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่างตามแนวคิดสโนว์ บอลล์ (Birnacki & Waldorf, 1981) เพื่อให้ได้ผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้ให้ข้อมูลหลัก ซึ่งเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ มีความเชี่ยวชาญ มีประสบการณ์ หรือมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับนโยบายการเปิดปิดภาคเรียนที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมประเทศไทยของกระทรวงศึกษาธิการ มาทำการสัมภาษณ์แนวคิด จำนวน 20 คน โดยได้จากภาคส่วนต่างๆ ได้แก่ ส่วนที่มาจากหน่วยงานภาครัฐและการเมือง จำนวน 6 คน ส่วนที่มาจากภาคเอกชน ประชาชน และองค์กรพัฒนาเอกชน จำนวน 6 คน ส่วนที่มาจากนักวิชาการ ผู้บริหารสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาภาครัฐและภาคเอกชน และสถาบันการวิจัย จำนวน 5 คน และส่วนที่มาจากภาคสื่อมวลชน จำนวน 3 คน ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ส่วนนี้ถือว่าเป็นข้อมูลเชิงคุณภาพ ที่นำไปใช้ในการประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูลต่อไป

**2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย** คือ แบบสัมภาษณ์ แนวลึกกึ่งมีโครงสร้าง เพื่อใช้สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้ให้ข้อมูลหลัก คำถามในแบบสัมภาษณ์ เป็นลักษณะคำถามปลายเปิด เพื่อให้ผู้ถูกสัมภาษณ์ได้แสดงความคิดเห็นอย่างเปิดเผย และเป็นอิสระ สำหรับเนื้อหาภายในแบบสัมภาษณ์แบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่หนึ่ง เป็นข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เชี่ยวชาญ ส่วนที่สอง เป็นข้อมูลเกี่ยวกับความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญต่อปัญหาเกี่ยวกับนโยบายการเปิดปิดภาคเรียนที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมประเทศไทยของกระทรวงศึกษาธิการตามแนวคิดการกำหนดนโยบาย

3 ด้าน ได้แก่ ด้าน (1) การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม (2) ลักษณะการกำหนดนโยบาย และ (3) การมีส่วนร่วมของประชาชน และส่วนที่สาม เป็นข้อมูลเกี่ยวกับความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญต่อแนวทางการพัฒนานโยบายการเปิดปิดภาคเรียนที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมประเทศไทยของกระทรวงศึกษาธิการตามแนวคิดการกำหนดนโยบายสาธารณะ

**3. การตรวจสอบความเที่ยงตรงและความน่าเชื่อถือ** หลังจากได้ยกร่างแบบสัมภาษณ์แล้ว ผู้ศึกษาได้ทำการตรวจสอบร่างแบบสัมภาษณ์ โดยพิจารณาจากถ้อยคำ ประโยคคำถาม ความเหมาะสม ความถูกต้อง การตรงตามวัตถุประสงค์การวิจัย และการเรียงลำดับคำถามก่อนหลัง จากนั้นจึงนำแบบสัมภาษณ์ที่ได้สร้างขึ้นนั้น ไปขอความเห็นจากที่ปรึกษาและผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องเพื่อทำการปรับปรุงแก้ไขแบบสัมภาษณ์ให้สมบูรณ์และมีความเที่ยงตรงตามคำแนะนำ นอกจากนี้ ผู้วิจัยใช้การตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล คือการที่พิสูจน์ว่าข้อมูลที่ได้มาถูกต้องหรือไม่จากแหล่งที่มาของข้อมูล ได้แก่ ข้อมูลที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรม ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ และข้อมูลที่ได้จากการสังเกตการณ์จากความรู้และประสบการณ์ของผู้ศึกษาเอง

**4. การเก็บรวบรวมข้อมูล** ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากตำราหนังสือ รายงานผลการวิจัย สถิติ ตัวเลข และเอกสารต่างๆ ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศรวม

ตลอดถึงข้อมูลที่ได้จากอินเทอร์เน็ต และในการรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกนั้น ได้สัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างในระหว่างเดือนเมษายน - พฤษภาคม 2558 จำนวน 20 รายๆ ละประมาณ 60 นาที และเป็นการสัมภาษณ์แบบตัวต่อตัวและบันทึกเทปเพื่อตรวจสอบความถูกต้องและทบทวนภายหลัง

**5. การวิเคราะห์ข้อมูล** เป็นการวิเคราะห์เนื้อหาเมื่อได้ข้อมูลมาได้ทำการวิเคราะห์ตีความและการฝึกปฏิบัติตามจิตวิสัยของผู้วิจัยด้วยขั้นตอนที่ซ้ำๆ มีการย้อนกลับไปมาจากนั้นทำการตีความสร้างข้อสรุปแบบอุปนัยจากข้อมูลที่รวบรวมได้ประกอบกับเอกสารอื่นๆ โดยทำการแบ่งประเภทตามเนื้อหาของข้อมูลตามประเด็นข้อคำถามแล้วเปรียบเทียบเนื้อหาประเภทต่างๆ เข้าด้วยกันโดยสรุปการวิเคราะห์เพื่อนำข้อมูลที่ได้ในขั้นสุดท้ายมาใช้ในการรายงานผลการวิจัย

## ผลการศึกษา

ผลการวิเคราะห์ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้ให้ข้อมูลหลัก ต่อปัญหาเกี่ยวกับนโยบายการเปิดปิดภาคเรียนที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมประเทศไทยของกระทรวงศึกษาธิการตามแนวคิดการกำหนดนโยบาย 3 ด้าน ได้แก่ ด้าน (1) การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม (2) ลักษณะการกำหนดนโยบาย และ (3) การมีส่วนร่วมของประชาชน แสดงในตาราง 1

**ตาราง 1** สรุปความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญต่อปัญหาและแนวทางการพัฒนานโยบายการเปิดปิดภาคเรียนที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมประเทศไทยของกระทรวงศึกษาธิการ

ปัญหาเกี่ยวกับนโยบาย	แนวทางการพัฒนานโยบาย
<p><b>1) ด้านการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม</b> ผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่า เป็นนโยบายที่ไม่ได้มีการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม หรือสภาพข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทย และประชาชนมากเท่าที่ควร เช่น วิถีชีวิต สภาพทางภูมิศาสตร์และฤดูกาลของไทย การจัดการเรียนการสอนของสถาบันการศึกษา การทำกิจกรรมร่วมกับภาคประชาชน จะหายไป และการจัดสรรงบประมาณที่ไม่ตรงกัน เป็นต้น ทำให้นักเรียน นักศึกษา ผู้ปกครอง และประชาชนได้รับความเดือดร้อน</p>	<p><b>1) ด้านการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม</b> ที่สำคัญคือกระทรวงศึกษาธิการ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม หรือสภาพข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทยและประชาชนเพิ่มมากขึ้น เช่น ผลกระทบของสภาพทางภูมิศาสตร์ วิถีชีวิตของประชาชนในแต่ละภาค และฤดูกาลของไทย เป็นต้น รวมทั้งวิเคราะห์ผลกระทบด้านบวกและด้านลบในการเปิดเทอมในฤดูร้อน การทำกิจกรรมร่วมกันในครอบครัว การเรียนการสอนของสถาบันการศึกษา การจัดสรรงบประมาณ นอกจากนี้ การวิเคราะห์</p>

อย่างไรก็ตาม ผู้เชี่ยวชาญที่เหลือ เห็นว่า ไม่มีปัญหาในเรื่องการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมสำหรับการกำหนดนโยบายการเปิดปิดภาคเรียนใหม่ เนื่องจากทุกประเทศสมาชิกอาเซียนต่างก็มีสภาพภูมิประเทศที่ไม่ได้แตกต่างกันมากนัก นอกจากนี้ การที่กระแสโลกาภิวัตน์ได้เข้ามา มีบทบาทสำคัญต่อเศรษฐกิจและสังคมโลกเพิ่มขึ้น ทำให้การพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคมของประเทศต่างๆ มีความเชื่อมโยงกันมากขึ้น ส่งผลกระทบต่อประเทศอย่างรวดเร็ว จึงจำเป็นต้องปรับตัวก้าวตามให้ทัน

สภาพแวดล้อมควรทำผ่านกระบวนการทางวิชาการเพิ่มมากขึ้น เช่น (1) การทำวิจัย (2) การวิเคราะห์จุดอ่อนจุดแข็ง หรือข้อดีข้อเสีย (SWOT analysis) หรือปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก และสื่อสารให้สังคมได้รับรู้รับทราบ (3) การวิเคราะห์ปัจจัยด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม หรือสังคมวัฒนธรรม และเทคโนโลยี กฎหมาย และสิ่งแวดล้อม และ (5) การวิเคราะห์เปรียบเทียบสภาพแวดล้อมของไทยกับต่างประเทศ เป็นต้น

**2) ด้านลักษณะการกำหนดนโยบาย** ผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่า เป็นลักษณะการกำหนดนโยบายการเปิดปิดภาคเรียนใหม่ที่มาจากเบื้องบนลงล่าง หรือการตัดสินใจในวงแคบ ซึ่งเกิดขึ้นเฉพาะในที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย และเป็นการสื่อสารทางเดียว โดยไม่คำนึงถึงความหลากหลาย หรือการรับฟังความคิดเห็นจากคนหลากหลายกลุ่ม จากผู้ปฏิบัติงาน หรือจากประชาชนในเบื้องล่างแท้จริง สำหรับความเห็นของผู้ให้ข้อมูลหลักส่วนน้อยเห็นว่า ไม่น่าจะมีปัญหาในเรื่องลักษณะการกำหนดนโยบายจากบนลงล่าง เนื่องจากเมื่อก้าวสู่ประชาคมอาเซียนแล้ว ทุกประเทศได้ลงนามในปฏิญญาร่วมกัน ดังนั้น ไทยควรมีการพัฒนาการศึกษาไปพร้อม ๆ กับประเทศอาเซียน หากรอกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้ประกาศนโยบายอาจจะเตรียมการรองรับไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลง

**2) ด้านลักษณะการกำหนดนโยบาย** ที่สำคัญคือ การกำหนดนโยบายเปิดปิดภาคเรียนของกระทรวงศึกษาธิการ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรเป็นลักษณะการกำหนดนโยบายจากบนลงล่าง และล่างขึ้นบนควบคู่กันไป โดยให้ความสำคัญกับการกำหนดนโยบายที่มาจากเบื้องล่างเพิ่มมากขึ้น ไม่ควรเป็นการกำหนดนโยบาย หรือการตัดสินใจในวงแคบหรือเป็นการสื่อสารทางเดียว แต่ควรคำนึงถึงความหลากหลาย หรือการรับฟังความคิดเห็นจากคนหลากหลายกลุ่ม จากผู้ปฏิบัติงาน และจากประชาชนในเบื้องล่างแท้จริง นอกจากนั้น ไม่ควรเป็นลักษณะการกำหนดนโยบายโดยให้ความสำคัญกับผู้นำ หรือชนชั้นนำในสังคมที่มีอำนาจหน้าที่เป็นหลัก เช่น นักการเมือง ข้าราชการ และนักวิชาการ มากกว่าประชาชน หรือผู้ที่ได้รับผลโดยตรงจากนโยบายนั้น

**3) ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน** ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ให้ข้อมูลหลักส่วนใหญ่ที่สำคัญคือ เป็นการกำหนดนโยบายที่ไม่ให้ความสำคัญกับการเปิดโอกาสให้ประชาชน ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับผลจากนโยบายการเปิดปิดภาคเรียน เข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง หรือมากเท่าที่ควร เช่น ไม่ได้มีการรับฟังความคิดเห็นในวงกว้างหรือจากภาคประชาชน แต่พิจารณากำหนดนโยบายหรือตัดสินใจกันในวงแคบหรือในที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย

ในขณะที่ ส่วนผู้เชี่ยวชาญส่วนน้อย เห็นว่า ไม่มีปัญหาในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายการเปิดปิดภาคเรียนใหม่ เนื่องจากกรณีนี้ ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับการรับทราบข้อมูลข่าวสารก็เพียงพอแล้ว และความจำเป็นในการต้องปรับตามประชาคมอาเซียน เพราะเป็นพันธะสัญญาที่ลงนามร่วมกันในปฏิญญาอาเซียน ไม่ว่าจะผลการศึกษาจะเป็นเช่นไรก็ตาม

**3) ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน** ที่สำคัญคือ การกำหนดนโยบายเปิดปิดภาคเรียนของกระทรวงศึกษาธิการ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรเป็นลักษณะการกำหนดนโยบายจากบนลงล่าง และล่างขึ้นบนควบคู่กันไป โดยให้ความสำคัญกับการกำหนดนโยบายที่มาจากเบื้องล่างเพิ่มมากขึ้น ไม่ควรเป็นการกำหนดนโยบาย หรือการตัดสินใจในวงแคบหรือเป็นการสื่อสารทางเดียว แต่ควรคำนึงถึงความหลากหลาย หรือการรับฟังความคิดเห็นจากคนหลากหลายกลุ่ม จากผู้ปฏิบัติงาน และจากประชาชนในเบื้องล่างแท้จริง นอกจากนั้น ไม่ควรเป็นลักษณะการกำหนดนโยบาย โดยให้ความสำคัญกับผู้นำ หรือชนชั้นนำในสังคมที่มีอำนาจหน้าที่เป็นหลัก เช่น นักการเมือง ข้าราชการ และนักวิชาการ มากกว่าประชาชน หรือผู้ที่ได้รับผลโดยตรงจากนโยบายนั้น

## การอภิปรายผล

ผลการศึกษาที่แสดงให้เห็นว่า การกำหนดนโยบาย การเปิดปิดภาคเรียนของกระทรวงศึกษาไม่สอดคล้องกับบริบทของไทยเมื่อพิจารณาตามกรอบแนวคิดการกำหนดนโยบายสาธารณะที่ดี ทั้งนี้ การที่ผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ให้ข้อมูลหลักซึ่งเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ มีความเชี่ยวชาญ มีประสบการณ์ หรือมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับนโยบายการเปิดปิดภาคเรียนที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมประเทศไทยของกระทรวงศึกษาธิการมีความเห็นดังกล่าว เนื่องจากผู้เชี่ยวชาญ ตระหนัก รู้ซึ่งในคุณค่า และเห็นความสำคัญของหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายของรัฐบาลเสมอมา ประกอบกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนยังสอดคล้องกับยุคโลกาภิวัตน์และการที่ประเทศทั่วโลกมีการติดต่อกันได้อย่างไร้พรมแดน ดังนั้น หลักการมีส่วนร่วมจึงสมควรปรากฏอยู่ในวงการศึกษาศาสตร์และในจิตวิญญาณของบุคลากรทางการศึกษาของไทยอันจะมีส่วนช่วยให้การศึกษาของไทยพัฒนาไปสู่ความมีคุณภาพ มีมาตรฐาน และเป็นสากลเพิ่มมากขึ้น พร้อมกันนั้น หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ยังเป็นหลักการสำคัญและจำเป็นของกระบวนการนโยบาย หรือหลักการกำหนดนโยบายด้วย เช่นนี้ สอดคล้องกับแนวคิดของ ธนสาร บัลลังก์ปัทมา (2551) ที่กล่าวไว้ว่า การจัดการศึกษาให้เกิดผลดี มีประสิทธิภาพตรงตามความต้องการของประชาชน โดยเฉพาะผู้ปกครอง ต้องอาศัยกระบวนการนำกระบวนการมีส่วนร่วมมาใช้ ซึ่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 กล่าวถึงการมีส่วนร่วมไว้ในมาตรา 8 (2) ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 58 ได้บัญญัติเรื่องการมีส่วนร่วมไว้ว่า บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ สถานศึกษาที่จัดการศึกษาทุกระดับจึงต้องปฏิบัติตามโดยการเปิดโอกาสให้ประชาชน ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ทั้งนี้ เพราะเมื่อผู้ปกครองควรมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาย่อมจะช่วยขับเคลื่อนให้การบริหารจัดการศึกษาดำเนินไปตามความต้องการของผู้ปกครองและชุมชน ช่วยให้สถานศึกษาได้รับการยอมรับ

จากชุมชน ชุมชนรักและห่วงหาแนสถานศึกษา ซึ่งส่งผลให้ผู้ปกครองและชุมชนสนับสนุนทรัพยากรการศึกษา และให้ความร่วมมือกับสถานศึกษาในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ด้วยความเต็มใจ

สำหรับปัญหาด้านการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมนั้น กระทรวงศึกษาธิการซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการกำหนดนโยบายเปิดปิดภาคเรียน ควรประสานงานหรือร่วมมือกับสถาบันการศึกษาทั้งภาครัฐและภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยควรดำเนินการกำหนดนโยบายอย่างเป็นระบบตามแนวคิดการกำหนดนโยบาย ซึ่งครอบคลุมทั้งการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม หรือสภาพข้อเท็จจริง และการรวบรวมข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทยและประชาชนอย่างรอบคอบและมากรเพียงพอ สอดคล้องกับการศึกษาของ ประสงค์ กัลยาณธรรม (2554) ที่ทำการศึกษา กระบวนการกำหนดนโยบายการศึกษาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ตามกรอบแนวคิดกระบวนการในการกำหนดนโยบาย ผลการศึกษาพบว่า ขั้นตอนการกำหนดนโยบายการศึกษาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ประกอบด้วย 4 ขั้นตอน คือ 1) ขั้นการระบุปัญหา 2) ขั้นการรวบรวมข้อมูลข่าวสาร 3) ขั้นการจัดทำข้อเสนอแนะนโยบาย และ 4) ขั้นการประกาศเป็นนโยบาย ซึ่งจะต้องดำเนินการเรียงตามลำดับ

ในส่วนของปัญหาด้านลักษณะการกำหนดนโยบาย กระทรวงศึกษาธิการ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรเห็นความสำคัญและความจำเป็นของลักษณะการกำหนดนโยบาย 2 ทาง คือ จากบนลงล่างและจากล่างขึ้นบน ตามครรลองของประชาธิปไตยและหลักการมีส่วนร่วม แต่ไม่ควรทำลายครรลองและหลักการสำคัญดังกล่าวด้วยการตัดสินใจ หรือกำหนดนโยบายแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยกล่าวอ้างแต่เพียงเพื่อความรวดเร็ว การเตรียมความด้านการศึกษา การอำนวยความสะดวกสำหรับการแลกเปลี่ยน นักศึกษา คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาร่วมกันของประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน ทั้งนี้ แนวคิดการกำหนดนโยบายจากบนลงล่างเช่นนี้ เทียบเคียงได้กับแนวคิดของ Mazmanian และ Sabatier (1989) ที่ให้ความสำคัญกับความสามารถของผู้กำหนดนโยบายที่ควรเริ่มมาจากระดับบนและส่งนโยบายลงมาให้ผู้ปฏิบัติเพื่อปฏิบัติตามระดับบนให้มากที่สุด แนวคิดการกำหนดนโยบายจากบน



ล่างนี้ ได้ถูกปฏิเสธโดยแนวคิดการกำหนดนโยบายจากล่างขึ้นบน ซึ่งมองว่า การใช้ดุลพินิจในระดับล่างสิ่งสำคัญมากกว่า นอกจากนี้ ประทุมทิพย์ ทองเจริญ (2555) ได้อธิบายไว้ว่า แนวคิดจากบนลงล่างมีความโดดเด่นในอดีตหรือในยุคดั้งเดิม ซึ่งในปัจจุบันแม้จะลดทอนบทบาทและอำนาจการบริหารบางส่วนจากกลุ่มผู้นำลงไปบ้าง แต่ยังคงปรากฏแนวคิดลักษณะนี้ในทุกประเทศและทุกระบบการปกครอง อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าแม้เวลาและสภาพแวดล้อมจะเปลี่ยนไปแต่แนวคิดทั้ง 2 ลักษณะ คือ บนลงล่างและล่างขึ้นบน ยังคงมีการนำมาใช้ให้เห็นควบคู่กันเสมอ

### สรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษาในครั้งนี้ แสดงให้เห็นว่า การกำหนดนโยบายการเปิดปิดภาคเรียนที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมประเทศไทยไม่เข้าไปตามแนวคิดของการก่อรูปนโยบายสาธารณะที่เหมาะสมทั้ง 3 ด้าน ทั้งในด้านการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม ด้านลักษณะการกำหนดนโยบาย และด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน และเกิดปัญหาในการก่อรูปนโยบาย เนื่องจากเป็นการกำหนดนโยบายที่ไม่ให้ความสำคัญกับการเปิดโอกาสให้ประชาชนซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับผลจากนโยบายการเปิดปิดภาคเรียน เข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง หรือมากเท่าที่ควร เช่น ไม่ได้มีการรับฟังความคิดเห็นในวงกว้างหรือจากภาคประชาชน แต่พิจารณา กำหนดนโยบายหรือตัดสินใจกันในวงแคบ หรือในที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทยเท่านั้น

สำหรับข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายการเปิดปิดภาคเรียนที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมประเทศไทยของกระทรวงศึกษาธิการตามแนวคิดการกำหนดนโยบาย 3 ด้าน มีดังนี้ (1) *ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน* ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรให้ความสำคัญกับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริงและต่อเนื่องในวงกว้างอย่างเป็นระบบ ไม่ก่อให้เกิดการแตกแยกความสามัคคีของประชาชน และไม่ควรให้ความสำคัญกับการปฏิบัติตามข้อผูกพันตามปฏิญญาอาเซียนมากกว่าสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในชาติ ขณะเดียวกัน กระทรวงศึกษาธิการ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ

และภาคเอกชน ภาคประชาชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือทุกฝ่ายควรให้ความสนใจ และร่วมกันประเมินผลในระบบเปิดในเรื่องการปฏิบัติงานหรือการดำเนินนโยบายการเปิดปิดภาคเรียนของที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย และนำเสนอผลการประเมินผลต่อสาธารณะชนต่อไป (2) *ด้านการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม* ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการกำหนดนโยบายเปิดปิดภาคเรียนควรประสานงานหรือร่วมมือกับสถาบันการศึกษาทั้งภาครัฐและภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยควรดำเนินการกำหนดนโยบายอย่างเป็นระบบตามแนวคิดการกำหนดนโยบาย ซึ่งครอบคลุมทั้งการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม หรือสภาพข้อเท็จจริง และการรวบรวมข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทยและประชาชนอย่างรอบคอบและมากเพียงพอ ทั้งนี้ กระทรวงศึกษาธิการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมโดยผ่านกระบวนการทางวิชาการเพิ่มมากขึ้น ในเวลาเดียวกัน ที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นผู้บริหารของสถาบันการศึกษาควรทำตัวเป็นแบบอย่างที่ดีในการดำเนินการตามแนวคิดการกำหนดนโยบายที่ดีที่นำไปสู่ความถูกต้องเป็นธรรม และเป็นประโยชน์สุขของมหาชน ตลอดทั้งเป็นมาตรฐานสากล และ (3) *ด้านลักษณะการกำหนดนโยบาย* ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรเห็นความสำคัญและความจำเป็นของลักษณะการกำหนดนโยบาย 2 ทาง คือ จากบนลงล่างและจากล่างขึ้นบนตามครรลองของประชาธิปไตย และหลักการมีส่วนร่วม แต่ไม่ควรทำลายครรลองและหลักการสำคัญดังกล่าวด้วยการตัดสินใจ หรือกำหนดนโยบาย แต่เพียงฝ่ายเดียว คือ นักการเมือง หรือข้าราชการ หรือนักวิชาการเฉพาะในวงแคบ

จากข้อเสนอแนะ หรือแนวทางการพัฒนานโยบายที่เรียงตามลำดับความสำคัญดังกล่าวนี้ สามารถพัฒนาเป็น “ตัวแบบการกำหนดนโยบายการเปิดปิดภาคเรียนที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมประเทศไทยตามแนวคิดการกำหนดนโยบาย 3 ด้าน” โดยกระทรวงศึกษาธิการ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรนำตัวแบบดังกล่าวนี้ ไปปรับใช้เป็นแนวทาง ขั้นตอนการปฏิบัติงาน หรือตัวชี้วัดสำคัญของการปฏิบัติงาน (Key Performance Indicators หรือ

KPIs) ที่เื้อ้อำนวนยต่อกรกำหนดนโยบายกรเปิดปิดภาคเรียนที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมประเทศไทยตามแนวคิดกรกำหนดนโยบาย 3 ด้าน ได้แก่ ด้านกรมีส่วนร่วม

ร่วมของประชาชน ด้านกรวิเคราะห์สภาพแวดล้อม และด้านลักษณะกรกำหนดนโยบาย

## เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงศึกษาธิการ. (2558). *อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ*. สืบค้นวันที่ 12 พฤษภาคม 2558 จาก <http://www.moe.go.th/main2/authority42.htm>.
- กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ. (2552). *อาเซียน*. สืบค้นวันที่ 12 พฤษภาคม 2558 จาก <http://www.mfa.go.th/asean>.
- คณิศร บัวเยี่ยม และคณะ. (2545). *แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540: ปัญหา อุปสรรค และทางออก*. กรุงเทพฯ : ธรรมดาเพรส.
- เดชารัต สุขกำเนิด. (2547). *นโยบายสาธารณะกับสุขภาพของคนไทย*. กรุงเทพฯ : อุกษาการพิมพ์.
- ธนสาร บัลดังกักปัทมา. (2551). บทบาทประชาชนในการมีส่วนร่วมจัดการศึกษา : หลักการมีส่วนร่วม คือ หลักร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตรวจสอบ ร่วมรับผิดชอบ. *The City Journal*, 4(85): 30.
- ประทุมทิพย์ ทองเจริญ. (2555). *วิเคราะห์ Top Down/Bottom Up*. สืบค้นเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2558 จาก <http://yim-siam-imaginationhasnolimit.blogspot.com/2012/06/top-down-bottom-up.html>.
- ประเวศ วะสี. (2549). *กระบวนการนโยบายสาธารณะ*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ.
- ประสงค์ กัลยาณะธรรม. (2554). *กระบวนการกำหนดนโยบายการศึกษาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10*. คุุขุณินินพนธ์หลักสูตรปรัชญาคุุขุณินินพนธ์บัณฑิต สาขาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยศิลปากร.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. (2559). *50 แนวคิด ตัวชี้วัด ตัวแบบของการบริหารจัดการ และการบริหารจัดการที่ยั่งยืน*. กรุงเทพฯ : โพรเพซ.
- สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์. (2551). *การวิจัยนโยบายสาธารณะในประเทศไทย: ประเด็นที่ควรรู้และข้อคิดสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)*. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย.

## References

- Anderson, J. E. (2010). *Public Policy-making*, (7<sup>th</sup> ed.). New York: Praeger.
- Biernacki, P. & Waldorf, D. (1981). Snowball sampling: Problems and techniques of chain referral sampling. *Sociological Methods & Research*, 10 (2): 141-163.
- Creswell, J.W. (2002). *Educational Research, Planning, Conducting, and Evaluating Quantitative and Qualitative Research*. New Jersey: Merrill Prentice Hall.
- Department of ASEAN, Ministry of Foreign Affairs. (2015). *ASEAN*. Retrieved May 12, 2015 from <http://www.mfa.go.th/asean> (in Thai).
- Decharut Sukkumnoed. (2004). *Public Health and Public Policy*. Bangkok: Usa Press. (in Thai).
- Dye, T. R. (2013). *Understanding Public Policy*, (14<sup>th</sup> ed.). Upper Saddle River, New Jersey: Prentice-Hall.
- Easton, D. (1953). *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*. New York: Knopf.
- Kanungnit Sribua-iem, Thawanrat Worathepvothipong, & Pisit Sukreeyapong. (2002). *Direction of the Promotion of Participatory Democracy under the B.E. 2540 Constitution of the Kingdom of Thailand: Problems, Obstacles, and Solutions*. Bangkok: Thammapress. (in Thai).
- Pratumtip Thongchareon. (2015). *Top Down/Bottom Up Analysis*. Retrieved May 11, 2015 from <http://yim-siam-imaginationhasnolimit.blogspot.com/2012/06/top-down-bottom-up.html> (in Thai).

- Prasong Kunlayanatham. (2011). *The process of setting educational policy in the National Economic and Social Development Plan No.10*. Doctor of Philosophy Program in Education. Educational Administration Branch Silpakorn University. (in Thai).
- Pravet Vasi (2006). *Public Policy Process*, (2<sup>nd</sup> ed.). Bangkok: National Health Foundation. (in Thai).
- Nakamura R. T. and Smallwood F. (1980). *The Politics of Policy Implementation*. New York: St. Martin's Press.
- Somkiat Tangkitvanich. (2008). *Public Policy Research in Thailand: Issues to Understand and Comments*. Bangkok: Thailand Development Research Institute (TDRI). (in Thai).
- Theodoulou, S. Z. & Cahn. M.A. (2013). *Public Policy: The Essential Readings*. New Jersey: Pearson Education.
- Mazmanian, D. A. & Sabatier, P. A. (1989). *Implementation and Public Policy: With a New Postscript*. Latham, MD: University Press of America.
- Middleton J. (2003). *The Ultimate Strategy Library: the 50 Most Influential Strategic Ideas of All Time*. Oxford: Capstone.
- Ministry of Education. (2015). *The Authority and Responsibility of the Ministry of Education*. Retrieved May 14, 2015 from <http://www.moe.go.th/main2/authority42.htm> (in Thai).
- Wiruch Wiruchnipawan. (2016). *50 Concepts, Indicators, Models of Management Administration and Sustainable Management Administration*. Bangkok: Propage publishing.