



ตัวแสดงและปัจจัยทางการเมืองในการนํานโยบายการประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติ ตาม
แนวนโยบายปฏิรูปการศึกษา : ศึกษากรณีระดับอุดมศึกษา

ACTORS AND POLITICAL FACTORS IN THE IMPLEMENTATION OF EXTERNAL
QUALITY ASSESSMENT POLICIES FOR EDUCATIONAL REFORM POLICY: CASE
STUDY IN HIGHER EDUCATION.

ภูมิพัฒน์ ศรีวัชรพัฒน์

บัณฑิตวิทยาลัยมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

ตัวแสดงและปัจจัยทางการเมืองในการนำนโยบายการประเมินคุณภาพภายนอกไป
ปฏิบัติ ตามแนวนโยบายปฏิรูปการศึกษา : ศึกษากรณีระดับอุดมศึกษา



ปริญญานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
ปีการศึกษา 2561
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

ACTORS AND POLITICAL FACTORS IN THE IMPLEMENTATION OF
EXTERNAL QUALITY ASSESSMENT POLICIES FOR EDUCATIONAL REFORM
POLICY: CASE STUDY IN HIGHER EDUCATION.



A Thesis Submitted in partial Fulfillment of Requirements
for MASTER OF PUBLIC ADMINISTRATION (Public Administration)

Faculty of Social Sciences Srinakharinwirot University

2018

Copyright of Srinakharinwirot University

ปริญญานิพนธ์

เรื่อง

ตัวแสดงและปัจจัยทางการเมืองในการนำนโยบายการประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติ ตาม

แนวนโยบายปฏิรูปการศึกษา : ศึกษากรณีระดับอุดมศึกษา

ของ

ภูมิพัฒน์ ศรีวิชิตพัฒน์

ได้รับอนุมัติจากบัณฑิตวิทยาลัยให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

ของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

(รองศาสตราจารย์ นายแพทย์ฉัตรชัย เอกปัญญาสกุล)

คณะกรรมการสอบปากเปล่าปริญญานิพนธ์

ที่ปรึกษาหลัก

ประธาน

(อาจารย์ ดร.กัลยา แซ่อั้ง)

(รองศาสตราจารย์ ดร.เกษมศานต์ ไซติชาคร
พันธุ์เกษมศานต์ ไซติชาครพันธุ์)

กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปรีชญานันท์ นักพื่อน
ปรีชญานันท์ นักพื่อน)

กรรมการ

(ดร.กัลยา แซ่อั้งกัลยา แซ่อั้ง)

ชื่อเรื่อง	ตัวแสดงและปัจจัยทางการเมืองในการนำนโยบายการประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติ ตามแนวนโยบายปฏิรูปการศึกษา : ศึกษากรณีระดับอุดมศึกษา
ผู้วิจัย	ภูมิพัฒน์ ศรีวัชรพัฒน์
ปริญญา	รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา	2561
อาจารย์ที่ปรึกษา	อาจารย์ ดร. กัลยา แซ่อึ้ง

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงตัวแสดงและปัจจัยทางการเมืองที่ส่งผลต่อการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติในระดับอุดมศึกษา โดยใช้ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติของ พอล เบร์แมน และ ทฤษฎีปัจจัยทางการเมืองของ วรเดช จันทรศร เป็นกรอบการศึกษา เพื่อศึกษา บทบาทสถานะอำนาจ ค่านิยม ความร่วมมือ ความขัดแย้ง การแข่งขันของตัวแสดงทางการเมืองแต่ละฝ่าย รวมถึงกิจกรรมและปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละขั้นตอนของการนำนโยบายนี้ไปปฏิบัติตลอดจนความคิดเห็นของตัวแสดงทางการเมืองที่มีต่อปัจจัยทางการเมืองที่ส่งผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำนโยบายการประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติในระดับอุดมศึกษา การศึกษาวิจัยนี้เป็นการศึกษาวิจัยแบบผสมผสานโดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพเป็นตัวนำ ใช้แบบสัมภาษณ์เป็นเครื่องมือวิจัย ใช้การวิเคราะห์เนื้อหาอภิปรายในแต่ละขั้นตอนเพื่อแสดงถึงสภาพการณ์ที่เกิดขึ้น สำหรับเครื่องมือในเชิงปริมาณใช้แบบสอบถามโดยนำค่าเฉลี่ยค่าร้อยละมาเป็นข้อมูลสนับสนุนการวิจัยเชิงคุณภาพ ผลการวิเคราะห์พบว่าตลอดกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแสดงทางการเมืองได้แก่ ฝ่ายการเมืองผู้กำหนดนโยบาย หน่วยงานกลาง และสถาบันอุดมศึกษา แต่ละฝ่ายล้วนมีบทบาทอำนาจหน้าที่ และยึดถือค่านิยมองค์กรที่แตกต่างกัน มีการดำเนินการทั้งในลักษณะของความร่วมมือความขัดแย้งในแต่ละขั้นตอน ซึ่งแต่ละฝ่ายมีการปรับแต่งนโยบายที่ได้รับจากฝ่ายการเมือง ให้สอดคล้องกับค่านิยมของตนเพื่อนำสู่การปฏิบัติสอดคล้องกับแนวคิดการเมืองในระบบราชการ ที่กล่าวว่าไม่สามารถแยกการเมืองออกจากการบริหารได้ และสอดคล้องกับตัวแบบการเมือง ของวรเดช จันทรศร ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายแก่ฝ่ายการเมืองผู้กำหนดนโยบายไม่ควรให้ความสำคัญเพียงการกำหนดนโยบายและผลของนโยบายเท่านั้นแต่ควรให้ความสำคัญกับทุกขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติและสร้างความร่วมมือในแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจที่ตรงกันในสาระของนโยบายนำสู่การปฏิบัติที่ตรงตามวัตถุประสงค์

คำสำคัญ : ตัวแสดงทางการเมือง, การเมืองในระบบราชการ, อำนาจ, ค่านิยม, ปัจจัยทางการเมือง

Title	ACTORS AND POLITICAL FACTORS IN THE IMPLEMENTATION OF EXTERNAL QUALITY ASSESSMENT POLICIES FOR EDUCATIONAL REFORM POLICY: CASE STUDY IN HIGHER EDUCATION.
Author	PHUMIPHAT SIVACHIRAPHAT
Degree	MASTER OF PUBLIC ADMINISTRATION
Academic Year	2018
Thesis Advisor	Dr. Kanlaya Saeoung

The purpose of this research was to study the role and political factors affecting the implementation of external quality assessment policies in the higher education. The use of the theory of steps to implement the policies of Paul Bergman and the political factor theory of Woradech Chantarasorn as a framework to study the roles, status, power, values, cooperation, conflict, competition of the political actors in each department Included activities and phenomena that occurred at each stage of implementing this policy. Furthermore the opinions of political actors regarding political factors that affect their success and failure in implementing policies External quality assessment in higher education. This study is a hybrid research study using qualitative research as a conductor. The interview form was used as a research tool. The content analysis was used in to discussion at each step to in order to explain the situation. In terms of the quantitative tools, the questionnaire was used to measure the average value. The percentage was used to support the qualitative research. The results of the analysis showed that throughout the policy implementation process Political actors Political parties, policy makers, central agencies and higher education institutions Each department has a role and authority. And adhering to different organizational values There are actions in the form of cooperation, conflict at each step. Which each department had to adjust the policies received from political parties in order to be in line with their values can be used in accordance with the political concepts of the bureaucracy Who said that he could not separate politics and administration And in accordance with the political model of Woradech Chantarasorn, therefore, the researcher has policy recommendations to political parties, policy makers should not only focus on policy formulation and policy results, but should focus on every step Of policy implementation and cooperation in each related unit to create knowledge and understanding in the context of the policy leading to Practices that meet the objectives.

Keyword : Political actors bureaucratic politics power values political factors

กิตติกรรมประกาศ

ปริญญานิพนธ์นี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความสามารถช่วยเหลือ และความเอาใจใส่อย่างดียิ่ง ตลอดจนการให้คำแนะนำ และข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับการปรับแก้ข้อบกพร่องจากคณะกรรมการผู้ควบคุมปริญญานิพนธ์ ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ อาจารย์ ดร.กัลยา แซ่อึ้ง ที่ได้ให้ความเมตตากรุณาเป็นที่ปรึกษาและให้ความช่วยเหลือชี้แนะแนวทางในสิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาและการทำปริญญานิพนธ์นี้ด้วยความเอาใจใส่ตลอดมา ทำให้ปริญญานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ผู้วิจัยขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ขอขอบคุณทุนอุดหนุนการวิจัยจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่ทำให้งานวิจัยสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

ขอขอบคุณแม่ที่อบรมสั่งสอนให้การสนับสนุนเป็นกำลังใจและเป็นผู้อยู่เบื้องหลังความสำเร็จของผู้วิจัยตลอดมา

ภูมิพัฒน์ ศรีวัชรพัฒน์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ	ช
สารบัญตาราง.....	ฅ
สารบัญรูปภาพ	๗
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 คำถามงานวิจัย	7
1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	7
1.4 ขอบเขตการวิจัย	7
ขอบเขตด้านเนื้อหา	7
ขอบเขตด้านพื้นที่.....	8
ขอบเขตด้านประชากร	8
ขอบเขตด้านเวลา	8
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	8
1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ.....	9
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	13
2.1 แนวคิดและทฤษฎีนโยบายสาธารณะ	13
ความหมายของนโยบายสาธารณะ.....	13
2.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ	14

2.2.1 ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ	15
2.2.2 ลักษณะของการนำนโยบายไปปฏิบัติ	18
2.2.3 ผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ	19
2.2.4 ปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ	19
2.2.5 ลักษณะของนโยบาย	19
2.2.6 วัตถุประสงค์ของนโยบาย	20
2.2.7 ความเป็นไปได้ทางการเมือง	20
2.2.8 ความเป็นไปได้ทางเทคนิคหรือทางทฤษฎี	20
2.2.9 ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ	21
2.2.10 ทศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ	21
2.2.11 ความสัมพันธ์ระหว่างกลไกต่างๆ ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ	22
2.3 แนวคิดและทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ	22
2.3.1 ขั้นตอนกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ	23
ขั้นตอนกระบวนการในการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติในระดับมหภาค (macro)...	23
ขั้นตอนการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติในระดับจุลภาค (micro).....	25
2.4 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับระบบราชการ	26
2.4.1 ความหมายของระบบราชการ	26
2.4.2 ทฤษฎีระบบราชการ	27
องค์กรขนาดใหญ่.....	27
2.4.3 อิทธิพลของระบบราชการในกระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติ (การเกิด นโยบายในระบบราชการและผลกระทบ)	30
2.5 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการเมืองในระบบราชการ	32
2.5.1 ความหมายของการเมือง	33

2.5.2 แนวคิดเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางการเมือง	35
2.5.3 อำนาจของการเมืองในองค์กรและพฤติกรรมการเมืองในองค์กร	37
2.5.4 การเมืองในระบบราชการ (Bureaucratic Politics).....	37
2.5.5 ค่านิยมระบบราชการ.....	41
แนวคิดค่านิยมในการทำงาน	42
แนวคิดเกี่ยวกับค่านิยมของข้าราชการ.....	42
ระบบราชการไทยกับการบรรลุเป้าหมายของประเทศ	44
2.5.6 วิชาชีพนิยม (Professionalism)	47
2.6 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับปัจจัยทางการเมือง	49
2.7 แนวคิดเกี่ยวกับการประกันคุณภาพ	54
2.7.1 การประกันคุณภาพ (Quality Assurance: QA)	54
2.7.2 ความหมายของการประกันคุณภาพ	54
2.7.3 การประกันคุณภาพการศึกษา.....	55
2.7.4 การประเมินคุณภาพภายนอก	55
2.8 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	56
2.9 กรอบแนวคิดการวิจัย	62
บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย.....	63
3.1 การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research).....	63
ประชากร	63
ผู้ให้ข้อมูลหลัก	63
ข้อมูลที่ได้รวบรวม ได้แก่.....	64
วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล	64
เครื่องมือและวิธีการสร้างเครื่องมือในการรวบรวมข้อมูล	64

วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล	64
3.2 การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research)	65
ประชากร	65
การสร้างเครื่องมือ	67
การวิเคราะห์ข้อมูล	67
บทที่ 4 ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยทางการเมือง	68
4.1 สัญลักษณ์ที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล	68
4.2 การวิเคราะห์ข้อมูล.....	68
4.3 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล	69
บทที่ 5 การเมืองในกระบวนการนโยบายไปปฏิบัติ	84
5.1 การเมืองในชั้นการแปลงนโยบายประเมินคุณภาพภายนอก	84
5.1.1 บทบาทและอำนาจของตัวแสดงทางการเมือง	85
การย้าย สมศ. ขึ้นตรง รมว.ศธ.	90
ประกาศกฎกระทรวงการประกันคุณภาพการศึกษา พ.ศ.2561.....	91
5.1.2 คำนิยมองค์การ.....	93
5.1.3 ความร่วมมือและความขัดแย้ง	95
5.2 การเมืองในชั้นสร้างการยอมรับ.....	99
5.2.1. บทบาทและอำนาจของตัวแสดงทางการเมือง	99
5.2.2. คำนิยมองค์การ.....	102
5.2.3 ความร่วมมือและความขัดแย้ง	104
5.3 การเมืองในชั้นการระดมกำลัง.....	112
5.3.1 บทบาทและอำนาจของตัวแสดงทางการเมือง	112
5.3.2 คำนิยมองค์การ.....	114

5.3.3 ความร่วมมือและความขัดแย้ง	114
5.4 การเมืองในชั้นปฏิบัติ	118
5.4.1 บทบาทและอำนาจของตัวแสดงทางการเมือง	118
5.4.2 ค่านิยมองค์การ.....	120
5.4.3 ความร่วมมือและความขัดแย้ง	121
5.5 การเมืองในชั้นสร้างความเป็นปึกแผ่นต่อเนื่อง	124
5.5.1 บทบาทและอำนาจของตัวแสดงทางการเมือง	124
5.5.2 ค่านิยมองค์การ.....	126
5.5.3 ความร่วมมือและความขัดแย้ง	127
บทที่ 6 สรุปผลการวิจัย.....	132
สรุปผลการวิจัย.....	132
ข้อเสนอแนะ.....	134
ฝ่ายการเมือง	134
ฝ่ายปฏิบัติ.....	135
ภาคประชาชน.....	135
บรรณานุกรม	136
ภาคผนวก.....	142
ประวัติผู้เขียน.....	161

สารบัญตาราง

หน้า

ตาราง 1 นักทฤษฎีและปัจจัยทางการเมือง	53
ตาราง 2 จำนวนสถาบันอุดมศึกษาทั้งหมดในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล	66
ตาราง 3 แสดงจำนวนข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม	69
ตาราง 4 ตารางแสดง จำนวนร้อยละ ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของจำนวนคนที่มีระดับ ความคิดเห็นระดับต่างๆ แยกตามรายชื่อของตัวแปร บุคลิกภาพ	72
ตาราง 5 ตารางแสดง ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ค่าร้อยละของจำนวนคนที่มีระดับความ ความคิดเห็นระดับต่างๆ แยกตามรายชื่อของตัวแปร ความรู้	74
ตาราง 6 ตารางแสดง ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ค่าร้อยละของจำนวนคนที่มีระดับความ ความคิดเห็นระดับต่างๆ แยกตามรายชื่อของตัวแปร สถานะอำนาจของหน่วยงาน	76
ตาราง 7 ตารางแสดง ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ค่าร้อยละของจำนวนคนที่มีระดับความ ความคิดเห็นระดับต่างๆ แยกตามรายชื่อของตัวแปร จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	77
ตาราง 8 ตารางแสดง ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ค่าร้อยละของจำนวนคนที่มีระดับความ ความคิดเห็นระดับต่างๆ แยกตามรายชื่อของตัวแปร ความสามารถในการต่อรอง	79
ตาราง 9 ตารางแสดง ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ค่าร้อยละของจำนวนคนที่มีระดับความ ความคิดเห็นระดับต่างๆ แยกตามรายชื่อของตัวแปร การสนับสนุนต่างๆ	81
ตาราง 10 ตารางแสดง ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ค่าร้อยละของจำนวนคนที่แสดงต่อระดับ ความคิดเห็น ระดับน้อย ระดับปานกลาง และระดับมาก แยกตามตัวแปร	82
ตาราง 11 สถานะอำนาจ ค่านิยม ความร่วมมือความขัดแย้งของตัวแสดงแต่ละฝ่าย ในขั้นตอน การแปลงนโยบาย	97
ตาราง 12 บทบาทอำนาจ ค่านิยม ความร่วมมือความขัดแย้งของตัวแสดงแต่ละฝ่าย ในขั้นตอน การสร้างการยอมรับ	110
ตาราง 13 บทบาทอำนาจ ค่านิยม ความร่วมมือความขัดแย้งของตัวแสดงแต่ละฝ่าย ในขั้นตอน การระดมพลัง	116

ตาราง 14 บทบาทอำนาจ ค่านิยม ความร่วมมือความขัดแย้งของตัวแสดงแต่ละฝ่าย ในขั้นตอน การปฏิบัติ	122
ตาราง 15 บทบาทอำนาจ ค่านิยม ความร่วมมือความขัดแย้งของตัวแสดงแต่ละฝ่าย ในขั้นตอน การสร้างความเป็นปึกแผ่นและต่อเนื่อง	129



สารบัญรูปภาพ

หน้า

ภาพประกอบ 1 ตัวแบบทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติทางการเมืองของ วรเดช จันทรร..51

ภาพประกอบ 2 ความสัมพันธ์ของการประกันคุณภาพภายในและการประเมินคุณภาพภายนอก
.....56

ภาพประกอบ 3 กรอบแนวคิดงานวิจัย62



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาเป็นปัจจัยที่สำคัญในการพัฒนามนุษย์ซึ่งส่งผลต่อการพัฒนาประเทศ การศึกษาจึงเปรียบเสมือนเครื่องมือในการพัฒนาสติปัญญาของมนุษย์ให้เกิดความรู้ และนำความรู้ที่ได้ไปใช้ในการพัฒนาประเทศ รัฐบาลให้ความสำคัญกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศแบบองค์รวมเชื่อมโยงกับมิติเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ศาสนาและการเมือง เพื่อสร้างศักยภาพของคนไทยให้เป็นกำลังคนคุณภาพ มีคุณธรรม จริยธรรม และมีความสมบูรณ์ทางร่างกายและจิตใจ ตลอดจนเป็นผู้มีทักษะและความรู้ความสามารถที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตในโลกศตวรรษที่ 21 โดยการบูรณาการความร่วมมือจากภาคส่วนต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนภาคการศึกษาและภาคประชาชนในการร่วมกันพัฒนามาตรฐานการศึกษาไทยสู่สากลอย่างยั่งยืน (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษา, 2562)

สถาบันอุดมศึกษาหรือมหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานสำคัญ เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ผลิตกำลังคนระดับอุดมศึกษาซึ่งมีภารกิจหลัก 4 ประการคือ การผลิตและพัฒนากำลังคนระดับกลางและระดับสูง การวิจัยเพื่อสร้างองค์ความรู้ การบริการวิชาการ และการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม เป็นแหล่งรวบรวมวิทยาการหลายแขนงที่มีนักวิชาการมากด้วยความรู้ความสามารถ เป็นตัวนำการเปลี่ยนแปลงในการขับเคลื่อนสังคมที่จะนำประเทศไปสู่สังคมที่พึงปรารถนา (ภาวิช ทองโรจน์, p. 1)

แต่ในปัจจุบันก็พบว่าคุณภาพของบัณฑิตในระดับอุดมศึกษายังไม่มีคุณภาพเท่าที่ควร มีปัญหาในด้านภาษาอังกฤษทั้งมหาวิทยาลัยรัฐและมหาวิทยาลัยราชภัฏ 300 แห่ง มีการเปิดหลักสูตรตามความพอใจในระดับปริญญาตรีและโท บางแห่งใช้กลยุทธ์ "จบง่าย" ในการดึงดูดผู้เรียน ขณะที่ผู้เรียนเข้ามาเรียนเพื่อหวังใบปริญญาตามสโลแกนจ่ายครบจบแน่ ซึ่งเป็นการทำลายคุณภาพอุดมศึกษาไทย โดยไม่คำนึงถึงคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา ทำให้บัณฑิตที่สำเร็จการศึกษาออกมาไม่มีคุณภาพตามที่สังคมคาดหวังไว้ขาดการวางแผนพัฒนาสถาบันในระยะยาว ทิศทางการพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาในภาพรวมไม่ชัดเจน บุคลากรที่จะเข้ามาในมหาวิทยาลัย เช่น ผู้บริหาร ส่วนหนึ่งไม่มีความรู้ทางด้านการบริหาร แต่จะมีความรู้เฉพาะด้านงานวิชาการเท่านั้น (อัครนันท์ เตชไกรชนะ, 2552) สถาบันอุดมศึกษาหลายแห่งมีอาจารย์ที่มีวุฒิปริญญาเอกไม่ถึงร้อยละ 2 ที่เหลือเป็นวุฒิปริญญาโทและตรี รวมทั้งอาจารย์พิเศษเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้

ผลิตบัณฑิตไม่ได้คุณภาพ ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะสถาบันอุดมศึกษาดังกล่าวเพิ่งจะได้รับการปรับเปลี่ยนสถานภาพ โดยมีการเปลี่ยนแค่ป้ายชื่อแต่ไม่ได้เตรียมความพร้อมในการพัฒนาคุณภาพอาจารย์ (MGR Online, 2552) จากผลสำรวจของนิต้าโพลในเรื่องของปัญหาคุณภาพของบัณฑิตไทยพบว่า ผู้เรียนไม่สนใจรับความรู้ ต้องการเพียงใบปริญญาบัตรเท่านั้นคิดเป็นร้อยละ 42.72 รองลงมาคือมหาวิทยาลัยมุ่งประโยชน์ทางธุรกิจมากเกินไป คิดเป็นร้อยละ 42.56 และหลักสูตรเน้นทฤษฎีมากกว่าปฏิบัติ บัณฑิตไม่สามารถทำงานได้จริงคิดเป็นร้อยละ 32.40 (นิต้าโพล, 2560)

จากรายงานการจัดอันดับขีดความสามารถในการแข่งขันปี 2015-2016 ของ The Global Competitiveness Report 2015-2016 : World Economic Forum (WEF) พบว่าคุณภาพของระบบการศึกษาอยู่ในอันดับ 74 ในปี 2015 เป็นรองประเทศลาวถึง 12 อันดับ ด้านคุณภาพของการจัดการศึกษาด้านคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ (Quality of Math and Science Education) พบว่าประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 79 ด้านคุณภาพของสถานศึกษาที่สอนการบริหารจัดการ (Quality of Management Schools) พบว่าประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 77 ได้รับการจัดอันดับอยู่ในอันดับปานกลางค่อนข้างต่ำ (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2559) ซึ่งความตกต่ำของมหาวิทยาลัยไทยใน World Ranking สะท้อนถึงความอ่อนแอในระบบการศึกษา โดยเฉพาะอุดมศึกษาซึ่งถือว่าสำคัญที่สุด เพราะเป็นระดับที่สร้างบุคลากรเพื่อประกอบเป็นทุนมนุษย์เพื่อเข้าสู่วิชาชีพ ดังนั้น หากการอุดมศึกษามีคุณภาพตกต่ำลง จะยิ่งสะท้อนถึงคุณภาพของทรัพยากรมนุษย์ (Mindset และ Will Power) ที่จะสู้คนอื่นไม่ได้ จึงมีความจำเป็นที่มหาวิทยาลัยไทย ต้องให้ความสำคัญกับทิศทางของมหาวิทยาลัยในศตวรรษที่ 21 “University's View” ยุทธวิธีในการทำให้การจัดการศึกษามีคุณภาพ ย่อมขึ้นอยู่กับระบบการประกันคุณภาพการศึกษา ซึ่งเป็นกระบวนการวางแผน และกระบวนการจัดการของผู้รับผิดชอบในการจัดการศึกษาที่จะรับประกันให้สังคมเชื่อมั่นว่า จะพัฒนาให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้ได้ครบถ้วนตามมาตรฐานคุณภาพที่ระบุไว้ในหลักสูตร และตรงตามความมุ่งหวังของสังคม ตลอดจนถึงผู้ใช้บัณฑิต (อุดม คชินทร, 2561)

สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) หรือ สมศ. จึงเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐ ที่ทำหน้าที่ประเมินผลการศึกษาของสถานศึกษา ที่สะท้อนคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาโดยหน่วยงานภายนอก ที่เป็นกลาง เพราะจะทำให้เกิดกลไกการตรวจสอบอย่างจริงจัง อีกทั้งยังได้ข้อมูลย้อนกลับ อันสะท้อนให้เห็นถึงผลการดำเนินงานของสถานศึกษาที่ผ่านมาว่าบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้เพียงใด รวมทั้งจุดอ่อนหรือปัญหาที่ต้องปรับปรุงแก้ไข รวมทั้งกระตุ้นให้สถานศึกษา และหน่วยงานที่จัดการศึกษาในระดับชาติมีการ

ประเมินตนเองเพื่อพัฒนาการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา (สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) 2543)

จึงเป็นข้อถกเถียงในสังคมว่าการประเมินคุณภาพ สมศ. ซึ่งได้มุ่งมั่นดำเนินงานประเมินภายนอกมาตลอด 17 ปี แต่คุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษากลับไม่ดีขึ้น อีกทั้งทัศนคติและเจตคติของผู้รับการประเมินมีทั้งด้านบวกและด้านลบ จากการรับฟังความคิดเห็นของบุคลากรทางการศึกษาระดับอุดมศึกษา ในเวทีการประชุมเครือข่ายและการประชุมอย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งส่วนใหญ่มองว่าการประเมินคุณภาพภายนอก สร้างความเครียด เพิ่มภาระ (อภิรักษ์ สิริรัตนจิตต์, 2557) แต่การศึกษาสภาพปัญหาเกี่ยวกับการประกันคุณภาพการศึกษา โดย ดร.จำรัส นองมาก ซึ่งได้กล่าวถึงปัญหาของการประกันคุณภาพการศึกษาตั้งแต่อดีตและยังปรากฏอยู่ในปัจจุบันในหัวข้อ “สภาพปัญหาเกี่ยวกับการประกันคุณภาพการศึกษา” ในจุลสาร สมศ. ประจำเดือนสิงหาคม 2545 ซึ่งปัญหาเกี่ยวกับการประกันคุณภาพการศึกษาสามารถแยกได้เป็นได้เป็น 3 กลุ่มได้แก่

กลุ่มที่ 1 ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความเข้าใจ เรื่องการประกันคุณภาพความเข้าใจผิดเรื่อง การประกันคุณภาพ ทำให้เป็นปัญหาส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานในวงกว้าง

แนวมองนี้มองว่า การประกันคุณภาพเป็นการเพิ่มภาระให้กับบุคลากรในสถานศึกษา ซึ่งมีการะงานในความรับผิดชอบมากมาย จึงไม่สนับสนุนให้บุคลากรเหล่านั้นต้องมาทำเรื่อง การประกันคุณภาพ ทั้งที่ความจริงการประกันคุณภาพในสถานศึกษา คือการประกันคุณภาพของงาน ที่ทำอยู่ตามปกติ งานในความรับผิดชอบมากมายแค่ไหน ถ้ามุ่งจะเปลี่ยนแปลงพัฒนาให้ดีขึ้นก็ เข้าข่ายการประกันคุณภาพแล้ว

แนวมองที่สองของกลุ่มนี้เข้าใจว่าการประกันคุณภาพเป็นเรื่องเฉพาะกิจ เกิดกระแสวิกขั้ว ครั้งชั่วคราว อีกไม่นานก็เลิกล้มไปอีกตามนโยบายของผู้มีอำนาจ ในเรื่องนี้ถ้ามองการประกันคุณภาพว่า เพื่อหวังเพียงป้ายประกาศ หรือหนังสือรับรอง ก็อาจจะเป็นไปอย่างที่เราเข้าใจได้ แต่ถ้า มองว่า การประกันคุณภาพเป็นเรื่องของการบริหารงานปกติที่ต้องการทำให้ทุกสิ่งทุกอย่างเปลี่ยนแปลงเพื่อพัฒนาให้ดีขึ้น การดำเนินการในเรื่องนี้ก็ควรทำอย่างต่อเนื่องอยู่ตลอดเวลา องค์กรใดที่มุ่งจะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นก็ต้องอาศัยระบบการประกันคุณภาพ ถ้าปราศจากการประกันคุณภาพ ก็ไม่แน่ใจว่าองค์กรนั้นจะพัฒนาไปในแนวทางที่ดีขึ้นหรือไม่

แนวมองที่สามเข้าใจว่าการประกันคุณภาพไม่เกิดประโยชน์ เสียงบประมาณ และทรัพยากรเพื่อการนี้โดยไม่คุ้มค่า สาเหตุที่เข้าใจเช่นนี้เป็นผลมาจากได้เห็นแบบอย่างที่เกิดขึ้น ในเรื่องของการประกันคุณภาพ แต่คุณภาพไม่ได้ปรากฏ เห็นการปฏิบัติของผู้ทำหน้าที่ประเมิน

สถานศึกษา ตามกระบวนการประกันคุณภาพที่สนใจ แต่ส่วนปลีกย่อยไม่พยายามชี้แนะให้สถานศึกษาเห็นข้อบกพร่องเพื่อปรับปรุงพัฒนาต่อไป เห็นการใช้จ่ายงบประมาณของสถานศึกษาในการจัดทำเอกสาร และวัสดุสิ้นเปลืองต่างๆ โดยไม่จำเป็น ฯลฯ ถ้าได้พบเห็นตัวอย่างที่ผิดๆ เหล่านี้ ก็อาจจะทำให้เข้าใจว่าเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณ เพราะใช้จ่ายในเรื่องที่ไม่คุ้มค่า ไม่จำเป็น แต่ถ้าสถานศึกษา ผู้ประเมินและผู้ควบคุมกำกับสถานศึกษาเข้าใจบทบาทและทำเรื่องนี้อย่างถูกต้องทุกฝ่าย งบประมาณที่ใช้เพื่อการประกันคุณภาพมุ่งใช้เพื่อพัฒนาคุณภาพจริงๆ ตัดทอนส่วนที่ฟุ่มเฟือยเกินความจำเป็นออกไป ก็จะเป็นงบประมาณจำนวนน้อย ถ้านำไปเทียบส่วนกับการใช้จ่าย ด้านอื่นๆ หรือกล่าวคือปัญหาด้านตัวผู้ประเมินที่ไม่ได้รับการยอมรับนั่นเอง

กลุ่มที่ 2 ปัญหาที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการปฏิบัติเรื่องการประกันคุณภาพปัญหาในกลุ่มนี้สืบเนื่องจากปัญหาในกลุ่มแรกทำให้หน่วยงานปฏิบัติ คือสถานศึกษาดำเนินการในเรื่องนี้ โดยไม่ถูกต้อง ดังจะยกมากล่าวเป็นประเด็นๆ ดังนี้

ประเด็นแรก สถานศึกษาให้ความสำคัญเรื่องเอกสาร โดยจัดเตรียมเอกสารเกี่ยวกับงานและโครงการต่างๆ มากมายใส่แฟ้มจำแนกเป็นรายมาตรฐานหรือรายตัวชี้คุณภาพ โดยเอกสารที่รวบรวมเข้าแฟ้มเหล่านั้นไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติงานจริงๆ ของบุคลากรในสถานศึกษา เป็นการแยกส่วนระหว่างการปฏิบัติงานจริงกับการดำเนินการเรื่องการประกันคุณภาพ ซึ่งการปฏิบัติในลักษณะนี้ไม่ได้ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพของสถานศึกษาตามเจตนารมณ์ของการประกันคุณภาพการศึกษา

ประเด็นที่สอง สถานศึกษาจัดให้ครูเพียงบางส่วนจากจำนวนครูทั้งหมดในสถานศึกษา เพื่อทำหน้าที่ในเรื่องการประกันคุณภาพ ซึ่งครูที่ได้รับการแต่งตั้งเหล่านี้ มีหน้าที่รวบรวมเอกสาร หลักฐานต่างๆ เขียนรายงานการดำเนินงานตามแบบอย่างของสถานศึกษาอื่นที่ซึ่งเป็นคนละเรื่องกับการปฏิบัติงานจริงๆ ซึ่งการดำเนินงานลักษณะนี้ไม่ได้ ส่งเสริมให้คุณภาพการศึกษาในสถานศึกษาดีขึ้น แต่เป็นการสิ้นเปลืองทรัพยากรโดยใช่เหตุ ทั้งคนและเงินงบประมาณ ที่ต้องทำหลักฐานเท็จ เพื่อหวังว่าจะสามารถหลอกรับการผู้มาประเมินได้

กลุ่มที่ 3 ปัญหาเกี่ยวข้องเนื่องกับการใช้ผลจากการประเมินและตรวจสอบ สมศ. เป็นกิจกรรมสำคัญของการประกันคุณภาพ ในวงจรการประกันคุณภาพเมื่อได้มีการประเมินและตรวจสอบผลการดำเนินงานไปแล้ว ก็ต้องนำผลไปใช้ในการปรับปรุงพัฒนางานให้มี คุณภาพดียิ่งขึ้นต่อไป การใช้ผลจากการประเมินและตรวจสอบ เท่าที่เป็นปัญหา อาจแยกกล่าวเป็นข้อๆ ได้ดังนี้

1. ผู้ถูกประเมิน (สถานศึกษา) ไม่กล้ารับความจริง เนื่องจากการประเมินแต่ละครั้งจะต้องมีผลทั้งในทางดี และไม่ดี ผู้ถูกประเมินบางคน ไม่กล้ายอมรับความจริง ถ้าเรื่องไหนประเมินแล้วว่าไม่ดีก็จะไม่พอใจผู้ประเมิน ถ้าผู้ประเมินหลีกเลี่ยงสิ่งที่ ผู้ถูกประเมินไม่พอใจ โดยเขียนผล การประเมินที่ไม่ถูกต้อง ตรงตามความเป็นจริง ก็จะเป็นการประเมินที่คลาดเคลื่อน ผลการประเมินในลักษณะนี้จึงไม่สามารถนำไปเป็นข้อมูล เพื่อการปรับปรุงแก้ไขให้ตรงกับสภาพจริงๆ ได้

2. ใช้ผลการประเมินไม่คุ้ม เนื่องจากวัตถุประสงค์สำคัญของการประเมิน ก็เพื่อนำผลไปใช้ในการปรับปรุงพัฒนาการดำเนินงานต่อไป แต่ถ้าประเมินแล้วเก็บไว้เฉยๆ ไม่นำผลไปใช้ประโยชน์ ก็นับว่าใช้ผลการประเมินไม่คุ้ม เพราะในการประเมินแต่ละครั้ง หน่วยงานต้องเสียค่าใช้จ่าย เสียเวลา และกำลังคนในการทำงานมาก ปัญหาส่วนใหญ่ในสถานศึกษา ก็คือเรื่องการใช้ผลการประเมินไม่คุ้มหรือไม่ได้ ใช้ผลการประเมินเลย สถานศึกษาไม่ได้นำผลจากการปฏิบัติงานที่ผ่านมาแล้ว ไปปรับปรุงแก้ไข หรือกำหนดแนวทางพัฒนางานในความรับผิดชอบของแต่ละคนในสถานศึกษา ให้เป็นไปตามระบบของการประกันคุณภาพ ผลการประเมินเป็นอย่างไร บางครั้งผู้บริหารไม่สนใจ กลับปฏิบัติเหมือนเดิม ความผิดพลาด บกพร่องจึงไม่ได้รับการปรับปรุงแก้ไข (จำรัส นองมาก, 2545)

ตลอดระยะเวลาของการประเมินคุณภาพภายนอกของ สมศ. ตั้งแต่วันที่ 1 (พ.ศ.2544 - 2548) – รอบ 3 (พ.ศ. 2549 - 2553) สถานศึกษาจำนวนมากถูกตรวจสอบและได้รับการรับรองว่ามีคุณภาพผ่านเกณฑ์ประกันคุณภาพของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่ข้อเท็จจริงกลับปรากฏว่าคุณภาพการศึกษาของชาติโดยรวมยังอยู่ในระดับที่ไม่น่าพอใจ และคิดว่าการประกันคุณภาพภายนอกไม่เป็นประโยชน์ สร้างภาระงานด้านเอกสารแก่สถานศึกษา อีกทั้งแนวทางการประกันคุณภาพภายนอกไม่สอดคล้องกับระบบประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษาและหน่วยงานต้นสังกัด ส่งผลให้ คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา จึงมีมติเห็นชอบแผนเร่งด่วนในการขับเคลื่อนการปฏิรูประบบการประกันและการประเมินคุณภาพการศึกษา พร้อมทั้งมีมติข้อเสนอแนะต่อสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) ให้ชะลอการประเมินคุณภาพการศึกษายาวในโดยหน่วยงานต้นสังกัดและการประเมินคุณภาพการศึกษายาวนอกที่สี่ โดยสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ออกไปเป็นเวลา 2 ปี จนกว่าการพัฒนากระบวนการประกันคุณภาพการศึกษายาวในและการประเมินคุณภาพการศึกษายาวนอกที่เหมาะสมจะแล้วเสร็จ โดยกำหนดระยะเวลาในการพัฒนาระบบ 1 ปี และการทดลอง

ระบบอีก 1 ปี เพื่อยืนยันประสิทธิภาพของผู้เรียน ผู้สอน สถานศึกษา (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2559)

จากความเป็นมาและความสำคัญของนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกในระดับอุดมศึกษาจะเห็นได้ว่าเป็นอีกหนึ่งนโยบายสาธารณะที่มีความสำคัญ ผู้ศึกษาวิจัยจึงมีความต้องการศึกษาถึงตัวแสดงทางการเมืองแต่ละฝ่ายที่นำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติในระดับอุดมศึกษาภายใต้แนวคิด “การเมืองในระบบราชการ” ซึ่งผู้วิจัยพบว่าเป็นการเมืองในระบบราชการที่สูงในพื้นที่ของการนำนโยบายประเมินคุณภาพการภายนอกไปปฏิบัติในระดับอุดมศึกษา ด้วยลักษณะที่สอดคล้องกับแนวคิดการเมืองในระบบราชการของ โรซาติ (Rosati) อ้างถึงใน (Thomas Preston, 1999, pp. 53-55) ที่ได้กล่าวว่าลักษณะนโยบายสาธารณะที่มีการเมืองในระบบราชการที่เข้มข้นสอดคล้องกับนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกซึ่งมีลักษณะดังต่อไปนี้ 1) ลักษณะในเชิงโครงสร้างการตัดสินใจ กล่าวคือในขณะกำหนดนโยบาย รัฐมนตรีหรือฝ่ายการเมืองมิได้มีส่วนหรืออำนาจเด็ดขาดในขั้นตอนการกำหนดนโยบาย แต่การกำหนดนโยบายมาจากผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานราชการและองค์วิชาชีพที่เกี่ยวข้องเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายส่งผลต่อเนื่องเมื่อนำสู่การปฏิบัติจึงเกิดความขัดแย้งขึ้นอย่างสูงระหว่างตัวแสดงหรือหน่วยงานระดับกลาง (bureaucratic actors) ในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ 2) ลักษณะของบริบท กล่าวคือนโยบายที่นำสู่การปฏิบัติไม่ใช่เรื่องง่าย เป็นเรื่องที่มีความสลับซับซ้อนเป็นเรื่องที่ต้องถกเถียงหาข้อยุติ ซึ่งเกิดคำถามว่าขณะนำนโยบายไปปฏิบัติผู้รับนโยบายมีความรู้ความเข้าใจในบริบทของนโยบายเพียงใด มีความเข้าใจที่ตรงกับความต้องการของฝ่ายการเมืองผู้กำหนดนโยบายหรือไม่ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการกำหนดนโยบายที่มีลักษณะเฉพาะดังนั้นความขัดแย้งจะมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับจำนวนตัวแสดงทางการเมือง หรือการเผชิญหน้าของหน่วยงานที่หลากหลาย (bureaucratic confrontation)

ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาการเมืองในระบบราชการของตัวแสดงทางการเมืองแต่ละฝ่ายในขั้นตอนการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติในระดับอุดมศึกษาถึงบรรดาตัวแสดงที่เกี่ยวข้องต่างๆ มีบทบาทสำคัญอย่างไรในขั้นตอนกระบวนการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติ และมีความคิดเห็นต่อปัจจัยทางการเมืองว่ามีอิทธิพลต่อการประเมินคุณภาพภายนอกในระดับอุดมศึกษาหรือไม่ และมีอะไรบ้างเพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการดำเนินงานตามนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นที่ยอมรับต่อไป

1.2 คำถามงานวิจัย

งานวิจัยนี้ผู้วิจัยได้กำหนดคำถามหลักของการศึกษาตัวแสดงและปัจจัยทางการเมืองในการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติตามแนวนโยบายปฏิรูปการศึกษากรณีการประเมินคุณภาพภายนอกระดับอุดมศึกษา ดังนี้

1. ในขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกระดับอุดมศึกษา ตามแนวนโยบายปฏิรูปการศึกษาไปปฏิบัติ บรรดาตัวแสดงทางการเมืองต่างๆ มีบทบาท มีปฏิสัมพันธ์ตลอดจนใช้อำนาจ หรือดำเนินการทางการเมืองอย่างไร
2. ผู้ปฏิบัติมีความคิดเห็นอย่างไรเกี่ยวกับปัจจัยทางการเมืองที่มีอิทธิพลต่อการนำกระบวนการประเมินคุณภาพภายนอกระดับอุดมศึกษา ตามแนวนโยบายปฏิรูปการศึกษาไปปฏิบัติ

1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการ บทบาท ปฏิสัมพันธ์ การใช้อำนาจและการดำเนินการทางการเมืองของตัวแสดงทางการเมืองในขั้นตอนกระบวนการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติตามแนวนโยบายปฏิรูปการศึกษา ศึกษากรณีการประเมินคุณภาพภายนอกระดับอุดมศึกษา
2. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของตัวแสดงทางการเมืองเกี่ยวกับปัจจัยทางการเมืองที่มีอิทธิพลการนำนโยบายประเมินประเมินคุณภาพภายนอกระดับอุดมศึกษาไปปฏิบัติ

1.4 ขอบเขตการวิจัย

ขอบเขตด้านเนื้อหา

- (1) เป็นการศึกษาขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติของการประเมินคุณภาพภายนอก รอบสี่ระดับอุดมศึกษา ตั้งแต่ขั้นตอนการแปลงนโยบาย ขั้นตอนการสร้างการยอมรับ ขั้นตอนการระดมพลัง ขั้นตอนการปฏิบัติ และขั้นตอนการสร้างความเป็นปึกแผ่นและต่อเนื่อง
- (2) เป็นการศึกษาตัวแสดงทางการเมืองในขั้นตอนกระบวนการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติในระดับอุดมศึกษาได้ ตลอดจนความคิดเห็นของตัวแสดงทางการเมืองเกี่ยวกับปัจจัยทางการเมืองที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ศึกษาเฉพาะการประเมินคุณภาพภายนอกระดับอุดมศึกษา ตามแนวนโยบายปฏิรูปการศึกษา
- (3) เป็นการศึกษาตัวแสดงทางการเมือง ซึ่งได้แก่ ฝ่ายการเมืองผู้กำหนดนโยบายทางการศึกษา ตัวแสดงในฐานะหน่วยงานกลางในการรับนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ สมศ. สกอ. และหน่วยปฏิบัติซึ่งได้แก่สถาบันอุดมศึกษา

(4) เป็นการศึกษาถึงกิจกรรมทางการเมืองใน 3 ส่วน ซึ่งประกอบด้วย 1) บทบาทและอำนาจ 2) ค่านิยมองค์กร 3)ความร่วมมือ ความขัดแย้ง

ขอบเขตด้านพื้นที่

ผู้วิจัยมุ่งศึกษาการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติในการประเมินคุณภาพภายนอกระดับอุดมศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาที่มีที่ตั้งในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล

ขอบเขตด้านประชากร

ในการศึกษาตัวแสดงและปัจจัยทางการเมืองในการนำนโยบายการประเมินคุณภาพภายนอกปฏิบัติ ตามแนวนโยบายปฏิรูปการศึกษาระดับอุดมศึกษาผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตด้านประชากรไว้ โดยแบ่งผู้ดำเนินนโยบายหลักแบ่งเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ ฝ่ายการเมืองผู้กำหนดนโยบาย ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ สมศ. ซึ่งประกอบด้วย กรรมการพัฒนาระบบการประเมินคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา, ผู้อำนวยการ สมศ.,รองผู้อำนวยการที่กำกับดูแลสำนักประเมินและรับรองสถานศึกษา, หัวหน้าสำนักวิจัยและจัดการความรู้, หัวหน้าสำนักประเมินและรับรองสถานศึกษา, และเจ้าหน้าที่ สมศ., กลุ่มที่สองผู้รับการประเมิน ได้แก่ผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษา หรือผู้แทนที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบระบบการประกันคุณภาพการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษา และกลุ่มที่สามได้แก่ผู้ประเมินภายนอกระดับอุดมศึกษา

ขอบเขตด้านเวลา

1. เพื่อศึกษาตัวแสดงทางการเมืองในขั้นตอนกระบวนการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติในการดำเนินงานประเมินคุณภาพภายนอกรอบสี่ (พ.ศ.2559 - 2563) ของ สมศ. ที่ดำเนินการต่อเนื่องอยู่ในปัจจุบัน

2. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของตัวแสดงทางการเมืองเกี่ยวกับปัจจัยทางการเมืองที่มีอิทธิพลต่อขั้นตอนกระบวนการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกระดับอุดมศึกษาไปปฏิบัติ ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดระยะเวลาในการเก็บข้อมูลระหว่างเดือน (กรกฎาคม-พฤศจิกายน 2561)

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เพื่อทราบถึงบทบาทการดำเนินการของตัวแสดงทางการเมืองในขั้นตอนการบวนการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกระดับอุดมศึกษาไปปฏิบัติ และเพื่อทราบถึงความคิดเห็นของตัวแสดงทางการเมืองเกี่ยวกับปัจจัยทางการเมืองที่มีอิทธิพลต่อขั้นตอนกระบวนการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกระดับอุดมศึกษาไปปฏิบัติ ตามแนวนโยบายปฏิรูปการศึกษาและนำผลการวิจัยที่ได้ไปใช้เป็นผลสะท้อนการดำเนินงานประเมินคุณภาพภายนอก และนำเสนอแนะ

ที่ได้ไปปรับปรุงและพัฒนาการดำเนินงานด้านการประเมินคุณภาพภายนอกเพื่อช่วยยกระดับการศึกษาของประเทศให้มีประสิทธิภาพและเป็นที่ยอมรับต่อไป

1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ

สมศ. หมายถึง สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน)

สกอ. หมายถึง สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

สถาบันอุดมศึกษา หมายความว่า สถานศึกษาที่จัดการเรียนการสอนในระดับศึกษาอุดมศึกษาทุกประเภท

ผู้ประเมินภายนอก หมายความว่า บุคคลหรือหน่วยงานที่ได้รับการรับรองจากสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ให้ทำการประเมินคุณภาพภายนอก

บุคลากรทางการศึกษา หมายความว่า ครู คณาจารย์ ผู้บริหารสถานศึกษา ที่ทำหน้าที่หลักทางด้านการเรียนการสอนการส่งเสริมผู้เรียนด้วยวิธีการต่างๆ ตลอดจนผู้บริหารสถานศึกษาที่ให้การสนับสนุนการศึกษาซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ให้บริการ หรือปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาในหน่วยงานการศึกษาต่างๆ ของภาครัฐและเอกชน

การประกันคุณภาพการศึกษา หมายถึง การสร้างมาตรฐานคุณภาพของการบริหารจัดการและดำเนินกิจกรรมตามภารกิจของสถานศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพของผู้เรียนอย่างต่อเนื่อง สร้างความมั่นใจให้ผู้รับบริการทางการศึกษา ทั้งผู้รับบริการโดยตรง ได้แก่ ผู้เรียน ผู้ปกครอง และผู้รับบริการทางอ้อม ได้แก่ สถานประกอบการ ประชาชน และสังคมโดยรวม หรือกล่าวคือการประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษา

การประเมินคุณภาพภายนอก หมายความว่า การประเมินคุณภาพการจัดการศึกษา การติดตาม การตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษา ซึ่งกระทำโดยสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา หรือผู้ประเมินภายนอก แล้วแต่กรณี เพื่อมุ่งให้มีการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษาให้มีคุณภาพดียิ่งขึ้น

ผู้ประเมินภายนอก หมายความว่า บุคคลหรือหน่วยงานที่ได้รับการรับรองจากสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ให้ทำการประเมินคุณภาพภายนอก

การรับรองมาตรฐาน หมายความว่า การให้การรับรองการทำการประเมินภายนอกโดยผู้ประเมินภายนอก ที่มีคุณลักษณะและคุณภาพอันพึงประสงค์ตามหลักเกณฑ์และมาตรฐานที่สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) กำหนด

การปฏิรูป หมายถึง การจัดการและสิ่งที่เป็นอยู่ให้ดีขึ้นโดยมีแผนที่ค่อนข้างชัดเจน เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายสามารถรับรู้และปรับตัวได้ ผู้ที่มีส่วนได้เสีย ทุกกลุ่มควรต้องมีโอกาสมีส่วนร่วมในกระบวนการปฏิรูป โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวข้องในฐานะที่เป็นกำลังส่วนหนึ่งในสังคม

ระบบการประกันคุณภาพ หมายความว่า การประกันคุณภาพภายในและการประเมินคุณภาพภายนอก

การเมือง หมายถึง การใช้อำนาจเข้าแทรกแซง จัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าในสังคมในรูปแบบของการใช้กระบวนการเข้าตัดสินใจและดำเนินการตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้

อำนาจ หมายถึง ความสามารถในการผลักดันให้คนอื่นทำตามความปรารถนาด้วยกำลังหรือการครอบครองทรัพยากรทางการเมือง

การเมืองในระบบราชการ หมายถึง ความร่วมมือ ความขัดแย้ง การแข่งขัน การผลักดัน การเผชิญหน้าระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่จำเป็นต้องดำเนินงานร่วมกันภายใต้พื้นที่ของนโยบายสาธารณะเพื่อผลักดันให้การดำเนินงานตามนโยบายเป็นไปตามความต้องการของตนภายใต้ค่านิยมองค์กร และสถานะอำนาจของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินงานตามนโยบาย

ค่านิยมองค์กร หมายถึง วิถีชีวิตของคนกลุ่มหนึ่งซึ่งยึดถือปฏิบัติสืบต่อกันมาจนกลายเป็นนิสัยหรือความเคยชิน ความเชื่อและวิถีปฏิบัติของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง

ความขัดแย้ง หมายถึง สภาพการณ์ของความต้องการที่แตกต่าง หรือความเข้าใจผิดในวัตถุประสงค์ ซึ่งส่งผลให้เกิดการเอาชนะอีกฝ่าย

ความร่วมมือ หมายถึง วิธีในการแก้ไขความขัดแย้งหรือความยินยอมหันหน้าเข้าหากันเพื่อหาวิธีที่ดีที่สุดในการแก้ไขปัญหา

การแข่งขัน หมายถึง วิธีการเอาแพ้เอาชนะเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือจุดหมายของตนโดยอาศัยการโต้แย้งหรือหาจุดบกพร่อง

กลุ่มอิทธิพล หมายถึง กลุ่มคนหรือองค์กรหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีทัศนคติร่วมกันและมีการแสดงถึงความต้องการของกลุ่มตนที่แสดงออกมาในรูปของการเรียกร้อง สนับสนุน หรือคัดค้าน กฎหมาย

ตัวแสดงทางการเมือง หมายถึง กลุ่มนักการเมืองได้แก่รัฐมนตรีที่รับผิดชอบหรือได้รับมอบหมายให้กำกับดูแลนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการประเมินคุณภาพภายนอก ผู้บริหาร เจ้าหน้าที่และผู้ประเมินภายนอกของ สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) หรือ สมศ. ผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) ผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษา

ปัจจัยทางการเมือง หมายถึง สิ่งที่มีผลต่อการกำหนดนโยบาย ซึ่งส่งผลให้เกิดผลต่อการปฏิบัติต่อนโยบาย หรือการดำเนินงานตามนโยบาย กล่าวคือปัจจัยอันมีลักษณะอันเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจที่อยู่ในรูปของความขัดแย้งหรือความร่วมมือในการจัดสรรสิ่งที่มีค่าให้สังคม หรือแม้แต่การปฏิบัติตามซึ่งปัจจัยทางการเมืองได้แก่ รัฐ อำนาจทางการเมือง ด้านกลุ่มผลประโยชน์ ด้านกลุ่มอิทธิพลทางการเมือง และกลุ่มชนชั้นนำ

ฝ่ายการเมืองผู้กำหนดนโยบาย หมายถึง คณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีที่มีความสำคัญในฐานะที่เป็นผู้กำหนดขอบเขตของการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติ โดยสามารถกำหนดออกมาในรูปแบบของกฎกระทรวง ระเบียบข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับระบบประกันคุณภาพการศึกษาและการประเมินคุณภาพภายนอก

ระบบราชการ หมายถึง หน่วยงานของรัฐในกระบวนการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ข้าราชการ หมายถึง ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ สกอ.

เจ้าหน้าที่รัฐ หมายถึง ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ สมศ.

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) กลุ่มคนทุกกลุ่มที่ได้รับประโยชน์ หรืออาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินงาน หรือความสำเร็จ ของการประเมินคุณภาพภายนอก ได้แก่ สมศ. ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ สมศ. ผู้ประเมินภายนอกของ สมศ. ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ สกอ. และผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษา และสถาบันอุดมศึกษา

การยอมรับในนโยบายของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ หมายถึง ระดับการยอมรับในการปฏิบัติตามนโยบายการประเมินคุณภาพภายนอกของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเช่นพฤติกรรมส่วนบุคคลทางสังคม เพศ ระดับการศึกษา การรับรู้ข่าวสารจากสภาพแวดล้อมทางสังคม

จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หมายถึง หน่วยงานหรือตัวแสดงที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินนโยบายด้านการประเมินคุณภาพภายนอกระดับอุดมศึกษา ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) หรือ สมศ. สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) และสถาบันอุดมศึกษา

สถานะอำนาจขององค์กร คือ บทบาท อำนาจหน้าที่ ตามที่กฎหมายพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 หมวด 6 มาตรา 49 และตามกฎกระทรวงการประกันคุณภาพการศึกษา พ.ศ. 2561

ความสามารถในการต่อรอง คือ ระดับของความสามารถ ทักษะ ความรอบรู้ ความสามารถในการเลือกรับ หรือยื่นข้อเสนอ เพื่อที่จะกระทำ หรือไม่กระทำตาม

การสนับสนุนจากกลุ่มประโยชน์สำคัญภายนอก คือ บทบาทของกลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ หรือบทบาทของนักการเมือง เจ้าหน้าที่รัฐ และสื่อมวลชน และผู้นำนโยบายไปปฏิบัติที่มีต่อการดำเนินงานต่างๆ ที่จะส่งผลต่อการประเมินคุณภาพภายนอก

ผลของการนำไปปฏิบัติ คือระดับความสำเร็จของการดำเนินการตามนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกเพื่อยกระดับคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา



บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยในเรื่องการนำนโยบายปฏิรูประบบประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องโดยนำเสนอตามลำดับดังนี้

- 2.1 แนวคิดนโยบายสาธารณะ
- 2.2 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- 2.3 ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- 2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการเมืองกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- 2.5 ระบบราชการ
- 2.6 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับปัจจัยทางการเมือง
- 2.7 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการประกันคุณภาพ
- 2.8 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- 2.9 กรอบแนวคิดในการศึกษา

2.1 แนวคิดและทฤษฎีนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะคือแนวทางสำคัญในการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐ เป็นแนวทางหรือแผนงาน โครงการ และกิจกรรม และแนวปฏิบัติซึ่งมีเจตนาเพื่อแก้ไขปัญหา จัดสรรคุณค่า แก่สังคม ให้บรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐบาล ผู้ศึกษาวิจัยได้ทำการศึกษาค้นคว้าหาความหมายของนโยบายสาธารณะซึ่งนักวิชาการได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะดังต่อไปนี้

ความหมายของนโยบายสาธารณะ

ศุภชัย ยาวะประภาส (ศุภชัย ยาวะประภาส, 2557, p. 8) ได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะไว้ว่า แนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล ซึ่งรวมถึงกิจกรรมที่ทำมาในอดีต กิจกรรมที่ดำเนินอยู่ในปัจจุบัน และกิจกรรมที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต

มยุรี อนุมานราชชน (มยุรี อนุมานราชชน, 2547, p. 6) ได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะว่าอาจพิจารณาได้ 2 แนวทาง ได้แก่ ความหมายที่แคบ นโยบายสาธารณะหมายถึง กิจกรรม การกระทำของรัฐทางในมิติการเลือกตัดสินใจ สำหรับความหมายที่กว้าง นโยบายสาธารณะหมายถึงแนวทางการกระทำของรัฐบาล ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นแนวทางกว้างๆ ที่รัฐบาล

เลือกและกำหนดไว้ล่วงหน้าเพื่อชี้ให้เห็นกิจกรรมการดำเนินการต่างๆ เกิดขึ้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยการวางแผน การจัดโครงการ วิธีการบริหารงาน หรือกระบวนการดำเนินงาน ให้บรรลุวัตถุประสงค์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งด้วยวิธีการปฏิบัติที่ถูกต้องเหมาะสมกับความจริงและความต้องการของผู้ใช้บริการในแต่ละเรื่อง

เดวิด อีสตัน (David Easton, 1971, p. 130) ให้ความหมายนโยบายสาธารณะว่า หมายถึงการจัดสรรผลประโยชน์หรือสิ่งที่มีคุณค่าระหว่างปัจเจกชน และกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในระบบสังคม การเมือง

โทมัส อาร์ ดาย (Thomas R. Dye, 1984, p. 15) ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะ คือสิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะ กระทำหรือไม่กระทำ

จากความหมายดังที่กล่าวมาข้างต้นพอจะสรุปได้ว่า นโยบายสาธารณะเป็นการนำนโยบายของรัฐมาดำเนินการตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ เพื่อแก้ไขปัญหาของประชาชนจำนวนมาก ซึ่งมีแนวปฏิบัติที่ชัดเจนที่อาจจะอยู่ในรูปของ แผนงาน โครงการ และกิจกรรม มีการกำหนดหน่วยปฏิบัติและทรัพยากรในการสนับสนุนหรือรับผิดชอบอย่างชัดเจน

2.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

แนวคิด ทฤษฎี การนำนโยบายไปปฏิบัติ (An Integrated Theory Policy Implementation) ในทัศนะของ วรเดช จันทรศร มีความเห็นว่านโยบายสาธารณะเปรียบเสมือนกลไกสำคัญในการดำเนินงานของรัฐและหน่วยงานภาครัฐ ผ่านแผนงาน โครงการ กิจกรรม และแนวปฏิบัติที่รัฐกำหนดขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหา แต่ที่ผ่านมามีการดำเนินงานต่างๆ กับประสบความสำเร็จเพียงส่วนน้อย โดยมีสาเหตุของความล้มเหลวที่ไม่แน่ชัด ส่งผลให้นโยบาย แผนงาน โครงการ กิจกรรม หรือแม้แต่แนวทางการปฏิบัติต้องล้มเลิกไปในที่สุดดังนั้นการศึกษาทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เข้าใจจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ เพื่อให้เกิดผลสำเร็จในการดำเนินงานตามนโยบาย (วรเดช จันทรศร, 2551, p. 16)

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นจุดเชื่อมโยงที่สำคัญระหว่างการกำหนดนโยบายและการประเมินผลนโยบาย เพื่อส่งผลการดำเนินงานตามนโยบายให้กับฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือหน่วยงานของรัฐเพื่อประกอบการพิจารณาในการสั่งการหรือกำหนดนโยบายเกี่ยวกับนโยบายนั้นๆ เพื่อก่อให้เกิดการปรับปรุงแก้ไขการดำเนินงานในขณะนั้นให้ดีขึ้น การดำเนินงานตามนโยบายหรือการถ่ายทอดนโยบายสู่การปฏิบัติ เป็นขั้นตอนย่อยขั้นตอนหนึ่งของขั้นตอนหลักเรื่อง การนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงมุ่งเน้นศึกษา “ความเกี่ยวข้องกับนโยบาย” (policy relevance) เพื่อ

ช่วยผู้กำหนดนโยบายและผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในการแก้ไขปัญหาให้ได้ทันเวลาและต่อเนื่อง ซึ่งขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่สำคัญมากที่จะบ่งชี้ถึงความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของ การดำเนินงานตามนโยบายหรือการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญในการผลักดันให้นโยบายได้รับการรับรู้ เข้าใจ และยอมรับ รวมถึงการสร้างทัศนคติที่ดีต่อผู้ปฏิบัติตามนโยบายและผู้ได้รับผลจากนโยบาย อันเป็นเครื่องมือที่ทำให้นโยบายได้รับความสำเร็จในที่สุด นโยบายที่ดีจำนวนมากเมื่อแปลงสู่การปฏิบัติมักจะประสบความล้มเหลวและไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้รวบรวมความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งมีนักวิชาการได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติดังต่อไปนี้

2.2.1 ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นองค์ประกอบในการวิเคราะห์การดำเนินงานตามนโยบายเป็นจุดเชื่อมต่อการกำหนดนโยบายและการประเมินผลนโยบาย การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจช่วยให้เข้าใจถึงสาระสำคัญในการศึกษาถึงกรอบแนวทางในการดำเนินการเรื่องนี้ดียิ่งขึ้น จากการวิเคราะห์เอกสารงานวิจัยต่างๆ สามารถให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ดังนี้

เพ ล ส แ ม น (Pressman, Aaron B. Wildavsky, Wildavsky, University of California, & Project, 1973) ได้ให้นิยามของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง “กระบวนการของปฏิสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่มีการกำหนดไว้ก่อนหน้านี้แล้ว กับการกระทำหรือปฏิบัติการทั้งหลายที่มุ่งให้บังเกิดผลไปตามนั้น” ซึ่งมีความใกล้เคียงกับ

แวนมิเตอร์ (Horn, 1975, p. 202) ซึ่งได้ให้นิยามการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า “การนำนโยบายไปปฏิบัติหมายถึงการดำเนินการโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในภาครัฐหรือเอกชนซึ่งการดำเนินการดังกล่าวมุ่งที่จะก่อให้เกิดความสำเร็จโดยตรงตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ได้ตัดสินใจไว้ก่อนหน้านี้แล้ว”

สำหรับ สมิธ (Smith 1973 : p.197-198 อ้างถึงใน ธาณี นาคทวี, 2556) (Smith 1973 : p.197-198 อ้างถึงใน ธาณี นาคทวี, 2556) อธิบายว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติคือ “ขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการของนโยบาย เมื่อนโยบายถูกกำหนดขึ้นมาโดยรัฐบาลนโยบายนั้นจะถูกนำไปปฏิบัติ และนั่นก็คือการเข้าใกล้สิ่งที่ผู้กำหนดนโยบายคาดหวังเอาไว้”

วิลเลียม (Walter Williams, 1971, pp. 147-148) อธิบายว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนที่อยู่ระหว่างการตัดสินใจและการปฏิบัติ เริ่มต้นด้วยการพัฒนาแนวทางการปฏิบัติ การออกแบบการศึกษาเกี่ยวกับสมรรถนะขององค์การปฏิบัติภารกิจที่ได้รับมอบหมายให้

บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล โดยมีความหมายหลักอยู่ สองประการ ประการแรก คือขั้นเตรียมความพร้อมและวิธีที่จะดำเนินการให้สำเร็จลุล่วง ประการที่ 2 คือการดำเนินการให้สำเร็จลุล่วง ซึ่งในการนำไปปฏิบัติในหน่วยงานสามารถเกี่ยวข้องได้กับความหมายสองประการ หากแต่จะมุ่งเน้นไปในการดำเนินการเพื่อให้สำเร็จลุล่วงใกล้เคียงกับ

แมสซาเนียน (Paul Sabatier Daniel Mazmanian, 1980, pp. 538-560) ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า เป็นการรับผลการตัดสินใจที่เป็นนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งโดยปกติจะประกาศในรูปของกฎหมาย โดยกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติผ่านต้องดำเนินงานเป็นขั้นตอน ตั้งแต่การประกาศใช้กฎหมาย นโยบาย แผนงาน หรือโครงการ และมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติ ขั้นตอนคือการยินยอมปฏิบัติตามนโยบายของกลุ่มเป้าหมาย ตลอดจนผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงต่อกลุ่มเป้าหมายที่ปฏิบัติตามอย่างตั้งใจหรือไม่ปฏิบัติตาม ข้อบังคับของกฎหมาย และขั้นตอนสุดท้ายคือการทบทวนปรับปรุงกฎหมาย นโยบาย แผนงาน หรือโครงการ

สำหรับนักวิชาการของไทยที่ได้ให้นิยามของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีความสอดคล้องกับนักวิชาการต่างประเทศได้แก่

จุฬพล หนิมพานิช (2547 : 140) ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง “การบริหารนโยบายที่ครอบคลุมถึงการวิเคราะห์พฤติกรรมองค์กร การปฏิสัมพันธ์ของบุคคลและกลุ่มบุคคล สมรรถนะและความร่วมมือของพนักงานภาครัฐ และภาคเอกชน สภาพแวดล้อมของระบบ และปัจจัยอื่นๆ ที่มีผลกระทบต่อการบรรลุเป้าหมายของนโยบาย”

กล้า ทองขาว (2548 : 7) ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าหมายถึง “กระบวนการจัดการและการประสานกิจกรรม เพื่อนำการเปลี่ยนแปลงไปสู่ผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ ให้บรรลุความสำเร็จตรงตามเจตจำนงของนโยบาย โดยกลุ่มบุคคลหรือองค์กรภาครัฐหรือเอกชน”

ศุภชัย ยะวะประภาส (2538 : 90) ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ หลังจากได้สำรวจแนวคิดของนักวิชาการต่างประเทศ โดยสามารถสรุปได้ว่านักวิชาการส่วนใหญ่ เห็นพ้องต้องกันในความหมายและลักษณะของการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างน้อย 2 ประเด็นคือ ประเด็นแรก การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการที่มีความต่อเนื่อง ไม่หยุดนิ่ง มีขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรมอย่างต่อเนื่องและแต่ละขั้นตอนมีความสัมพันธ์กันตลอดเวลา และประเด็นที่สองคือการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายของนโยบาย (ศุภชัย ยะวะประภาส, 2538)

โดยที่ก่อนการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องมีตัวนโยบายก่อน และต้องมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์กำหนดไว้ด้วย สมพร เฟื่องจันทร์ (2540 : 157) ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า “เป็นกระบวนการ เป็นผลต่อเนื่องมาจากขั้นตอนการกำหนดนโยบายมีความต่อเนื่อง นอกจากนั้นยังเป็นกิจกรรมที่มีการกำหนดเป้าหมายไว้ล่วงหน้าว่าเราต้องการผลสุดท้ายเป็นเช่นไร”

สำหรับ Eugene Bardach (1980 : 9) มองว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการทางการเมืองโดยให้ความหมายไว้ว่า “เป็นเกมของกระบวนการทางการเมืองแสดงถึงการปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มผลประโยชน์ทั้งหลาย ในอันที่จะต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งการบรรลุเป้าหมายของกลุ่มตน ซึ่งเป้าหมายที่กลุ่มเหล่านี้ต้องการให้เกิดขึ้นอาจสอดคล้องหรือไปกันได้กับเป้าหมายตามอาณัติ ของนโยบาย หรืออาจไม่สอดคล้องกับเป้าหมายของนโยบายก็ได้” สำหรับนักวิชาการไทยที่ผู้วิจัยได้ทำการสำรวจพบว่า เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ว่า “เป็นกระบวนการที่อยู่ระหว่างการก่อรูปนโยบายและผลลัพธ์ การนำนโยบายไปปฏิบัติจริงอาจไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่นๆ ที่ไม่แน่นอนและควบคุมไม่ได้จำนวนมาก เช่น จำนวนหน่วยงาน ผลประโยชน์ ทรัพยากรการได้รับความสนับสนุนจากปัจจัยต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกองค์การ หรือบางทีนโยบายอาจล้มเหลวมาตั้งแต่ขั้นการก่อรูปนโยบายก็ได้ ซึ่งความไม่แน่นอนนี้เกี่ยวข้องกับความเป็นการเมืองหรือมีการเมืองอยู่ในนั้น สังเกตได้จากความขัดแย้ง การแสวงหาความร่วมมือ การต่อรองและต่อสู้เพื่อแย่งชิงทรัพยากรจากนโยบายเป็นต้น” (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ , 2551, pp. 50-51) ศุภชัย ยาวะประภาส ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยมีใจความสรุปว่า นักวิชาการส่วนใหญ่มักเห็นด้วยในการนำนโยบายไปปฏิบัติอยู่ด้วยกัน 2 ประเด็น ประเด็นแรกคือการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องไม่หยุดนิ่งและมีขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรม ซึ่งแต่ละขั้นตอนมีความสัมพันธ์กันตลอดเวลา ประเด็นที่ 2 การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการดำเนินงานให้บรรลุตามเป้าหมายของนโยบาย นักวิชาการไทยอีกท่านคือ วรเดช จันทรรคน ได้ให้นิยามการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นเรื่องขององค์กรที่รับผิดชอบมีความสามารถในการบริหารโครงการและสามารถปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่เพียงใด (ศุภชัย ยาวะประภาส, 2538, p. 90) ผลจากการศึกษาความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติในทัศนะของผู้ศึกษาวิจัยสามารถจำแนกได้เป็น 2 มุมมอง ซึ่งมุมมองแรกมองว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็น "กิจกรรมหรือกระบวนการที่กระทำเพื่อบรรลุความสำเร็จ" โดยมีนักวิชาการที่เห็นด้วยกับมุมมองนี้ได้แก่ เพรสแมน และ วิลด์ฟีก์ แวนมีเตอร์ และ แวนฮอร์น บาแดช ซาบาเตียร์

และแมสมาเนียน และศุภชัย ยาวประภาส สำหรับมุมมองที่ 2 มองว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็น "การศึกษาและสังเกตปรากฏการณ์ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อแสวงหาคำอธิบาย ปรากฏการณ์หรือการกระทำที่เกิดขึ้น" ซึ่งนักวิชาการในกลุ่มนี้ได้แก่ แบเรตต์ และพัดจ์ และวรเดช จันทรศร

กล่าวโดยสรุป จากการศึกษาหาความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถสรุปความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นขั้นตอนและกระบวนการในการดำเนินงาน และมีขั้นตอนในการนำนโยบายซึ่งอาจจะอยู่ในรูปแบบของกฎหมาย พระราชกฤษฎีกา พระราชบัญญัติ หรือแม้แต่คำสั่งของศาล โดยแปลงเป็นแผนงานและกระบวนการในการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรม ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนให้เป็นไปตามแผนและหลักวิชาการ เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ในเบื้องต้น

2.2.2 ลักษณะของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

Randall Ripley และ Gracw Franklin กล่าวว่าลักษณะของการนำนโยบายไปปฏิบัติประกอบด้วย

1. มีผู้เกี่ยวข้องสำคัญๆ มากมาย ซึ่งในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ใครก็ได้ที่ต้องการสามารถมีส่วนร่วม และการมีส่วนร่วมมักจะเปิดกว้าง และปรับเปลี่ยนได้ตลอดเวลา
2. ผู้เกี่ยวข้องมีวัตถุประสงค์ที่หลากหลายและแตกต่าง ดังจะเห็นได้ในนโยบายหนึ่งๆ อาจมีวัตถุประสงค์ที่ไม่ชัดเจน และสอดคล้องกัน บางครั้งไม่สามารถระบุให้ชัดเจนได้ว่าวัตถุประสงค์ของนโยบายได้แก่อะไรบ้าง สิ่งเหล่านี้เกิดขึ้นจากการเจรจาต่อรอง ประนีประนอมระหว่างผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งมีอยู่ด้วยกันหลายกลุ่ม ซึ่งแต่ละกลุ่มมุ่งหวังในนโยบายแตกต่างกัน ดังนั้นการประนีประนอมจึงเป็นการนำความเห็นที่แตกต่างมาประมวลเป็นวัตถุประสงค์ของนโยบาย

3. นโยบายและโครงการของรัฐอาจขยายใหญ่ขึ้นทุกวันสังเกตได้จากงบประมาณและจำนวนข้าราชการที่เพิ่มขึ้นตลอดเวลา ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐมีกิจกรรมที่เพิ่มขึ้นตลอดเวลาด้วยเช่นกัน ดังนั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นกิจกรรมต่อเนื่องและเกี่ยวข้องกันกับนโยบายต่างๆ ที่มีจำนวนและขอบเขตที่เพิ่มขึ้น

4. หน่วยงานหลายระดับจากกระทรวง ทบวง กรม มีส่วนร่วมในการดำเนินการ และจากการที่มีหน่วยงานจำนวนมากเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องนี้เองทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีลักษณะที่ยุ่งยาก สลับซับซ้อน ต้องอาศัยการประสานงานที่มีประสิทธิภาพ และการสื่อสารที่ชัดเจนเข้าใจง่าย (วรรณศิริ วงศ์ศุภลักษณ์, 2534, p. 14)

2.2.3 ผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติมีผู้เกี่ยวข้องอยู่ด้วยกัน 4 ฝ่าย คือ

1.ฝ่ายการเมือง ครอบคลุมถึงรัฐสภา และคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีความสำคัญในการกำหนดขอบเขตการนำไปปฏิบัติ

2.ระบบราชการ ได้แก่หน่วยงานต่างๆ ของรัฐมีความสำคัญที่สุด ทั้งในกระบวนการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติเพราะระบบราชการเป็นผู้เก็บรวบรวมวิเคราะห์และป้อนข้อมูลต่างๆ ไปให้ฝ่ายการเมืองในประเทศ

3.ข้าราชการ โดยเฉพาะข้าราชการระดับล่างซึ่งเป็นผู้บริการหรือดำเนินงาน เป็นผู้ปฏิบัติจะต้องปฏิสัมพันธ์กับประชาชนผู้รับบริการ หรือกลุ่มที่จะได้รับผลประโยชน์จากนโยบายโดยตรงอย่างใกล้ชิด ดังนั้นข้าราชการจึงถือว่าเป็นผู้ที่มีความสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมาก

4.ผู้ที่ได้รับผลจากนโยบาย ได้แก่ ผู้รับบริการ (Clients) ผู้ได้รับประโยชน์ (Beneficiaries) หรือ ผู้เสียประโยชน์ในที่นี้หมายถึงทั้งในแง่ของบุคคล (Individuals) และกลุ่ม (Group) และหน่วยงานภาคเอกชน (Private Sector) และภาคหน่วยงานที่ไม่ได้มุ่งหากำไร (Non-Profit Sector) ของระบบราชการ (วรเดช จันทรศร, 2543a, p. 19)

2.2.4 ปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

หลังจากกำหนดนโยบายแล้วขั้นตอนที่สำคัญเท่ากับการกำหนดนโยบายที่ดีแล้ว คือ ขั้นตอนการนำนโยบายที่กำหนดไว้ไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ ซึ่งแนวทางหรือขั้นตอนการปฏิบัตินี้มักจะถูกละเลยทั้งที่ความเป็นจริงขั้นตอนนี้จะเป็นขั้นตอนที่ชี้ถึงผลของความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (ศุภชัย ยาวะประภาส, 2540, pp. 35-36) ซึ่งศุภชัย ยาวะประภาส ได้ทบทวนผลงานวิชาการพบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้แก่

2.2.5 ลักษณะของนโยบาย

ประเภทของนโยบายคือความสำเร็จของนโยบายอยู่ที่ความเห็นพ้องต้องกันในวัตถุประสงค์ และนโยบายนั้นๆ ที่มีการเรียกร้องให้เปลี่ยนแปลงน้อยที่สุด รวมถึงผลประโยชน์สัมพันธ์ของนโยบายนั้นๆ ด้วยความสำเร็จหรือความล้มเหลวขึ้นอยู่กับการรับรู้ที่แพร่หลายถึงประโยชน์ของนโยบายนั้นๆ และมีความสอดคล้องกับค่านิยมที่มีอยู่ นโยบายจะได้รับการนำไปปฏิบัติปฏิบัติเพียงใดขึ้นอยู่กับความสอดคล้องกับค่านิยมที่มีอยู่ และประสบการณ์ที่ผ่านมาของผู้ที่ได้รับผลกระทบของนโยบาย ความเป็นไปได้ในการทดลองปฏิบัติ นโยบายที่จะประสบความสำเร็จคือนโยบายที่ได้รับการทดลองปฏิบัติ มากกว่านโยบายที่ไม่สามารถทำเป็นโครงการ

ทดลอง มีความเห็นผลได้ของนโยบายนั้น นโยบายที่ชี้ให้เห็นผลที่ชัดเจนจะมีโอกาสในการประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติมากกว่านโยบายที่ไม่สามารถชี้ผลที่ชัดเจนได้ รวมไปถึงคุณภาพของการส่งข้อมูลย้อนกลับมีความสำคัญต่อความสำเร็จของนโยบายอย่างยิ่ง โดยเฉพาะนโยบายที่พยายามเสนอการเปลี่ยนแปลงใหม่ๆ และนโยบายที่ทำเป็นกิจวัตรและมีมานาน

2.2.6 วัตถุประสงค์ของนโยบาย

ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ ส่งผลต่อความสำเร็จ หากตีความผิดอาจเป็นสาเหตุที่นำไปสู่ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ด้วยนโยบายนั้นมีวัตถุประสงค์ที่ไม่ชัดเจนและผู้กำหนดนโยบายไม่ได้ให้ความกระจ่างในวัตถุประสงค์นั้นๆ รวมถึงต้องสอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับวัตถุประสงค์ซึ่งเป็นไปในทิศทางเดียวกัน รวมถึงความยากง่ายในการรับรู้ วัตถุประสงค์ซึ่งก่อนผู้นำนโยบายไปปฏิบัติจะปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น จะต้องทราบก่อนว่านโยบายนั้นๆ มีวัตถุประสงค์เช่นไร และมีดัชนีชี้วัดความสำเร็จของนโยบายว่านโยบายนั้นได้แสดงให้เห็นว่าอะไรคือดัชนีที่ชี้วัดว่านโยบายจะประสบความสำเร็จ รวมถึงความเที่ยงตรงของข่าวสารที่มีไปยังผู้ปฏิบัติ เช่น คำสั่ง ถ้าข่าวสารหรือข้อมูลต่างๆ ที่ผู้กำหนดนโยบายสื่อสารไปยังผู้ปฏิบัติมีความชัดเจนมากเท่าไร โอกาสที่นโยบายนั้นจะประสบความสำเร็จมากเท่านั้น

2.2.7 ความเป็นไปได้ทางการเมือง

ปัจจัยทางการเมืองที่ส่งผลต่อความสำเร็จซึ่งประกอบด้วย 1) การเจรจาระหว่างรัฐกับเอกชนที่ขึ้นอยู่กับระดับของการสนับสนุนหรือคัดค้านของกลุ่มธุรกิจเอกชนมีต่อนโยบายนั้นๆ ด้วยเหตุที่ว่านโยบายที่จำเป็นต้องเจรจากลางระหว่างรัฐและเอกชนมักมีโอกาที่จะประสบปัญหาเมื่อนำมาปฏิบัติ 2) ความสนับสนุนจากทุกๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง นโยบายประเภทที่ต้องอาศัยความสนับสนุนจากกลุ่ม และบุคคลต่างๆ อย่างต่อเนื่องเพื่อที่จะสร้างเสียงสนับสนุนส่วนใหญ่ขึ้น หากพบว่าผลของนโยบายนั้นยังไม่เป็นที่ตกลงกันได้ ระหว่างกลุ่มและบุคคลเหล่านั้น นโยบายนั้นก็จะประสบปัญหาในการนำไปปฏิบัติอย่างมาก เนื่องจากกลุ่มดังกล่าวจะใช้อิทธิพลทางเศรษฐกิจและการเมือง เพื่อยับการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าว 3) ผลกระทบของนโยบายที่มีต่อกลุ่มอาชีพที่มีอิทธิพล เกิดจากนโยบายที่กลุ่มอาชีพที่มีอิทธิพลเล็งเห็นว่าจะส่งผลกระทบต่อกลุ่มของตนจะประสบปัญหาในการนำไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก เนื่องจากกลุ่มดังกล่าวจะใช้อิทธิพลทั้งหลายทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจเพื่อยับยั้งการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าว

2.2.8 ความเป็นไปได้ทางเทคนิคหรือทางทฤษฎี

ความเป็นไปได้ทางเทคนิคหรือทฤษฎีที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีหลายประเด็นซึ่งผู้ศึกษาวิจัยจะยกเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยนี้เท่านั้น ซึ่ง

ประกอบด้วย 1) การร่างนโยบาย ซึ่งนโยบายที่มีลักษณะไม่ยุ่งยากสลับซับซ้อนและมีผู้เกี่ยวข้องในนโยบายไปมากนัก จะมีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติมากกว่านโยบายที่มีโครงสร้างที่สลับซับซ้อน และมีคนหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก 2) ข้อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติรวมถึงกรรมวิธีปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานลดประหยัดเวลาการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย อย่างไรก็ตามวิธีดังกล่าวจะเป็นตัวถ่วงที่สำคัญหากการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายใช้วิธีการหรือกระบวนการบางอย่างที่แตกต่างจากการดำเนินงานที่เคยปฏิบัติ 3) ทฤษฎีที่เชื่อถือได้ เปรียบเสมือนแผนที่ในการเดินทางจากจุดหนึ่งไปอีกจุดหนึ่ง

2.2.9 ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

ลักษณะของ หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีลักษณะได้แก่ 1) ประเภทของหน่วยงาน นโยบายที่ประสบผลสำเร็จนั้นมักจะเป็นนโยบายที่มอบหมายให้แก่หน่วยงานที่มีอยู่แล้วหรือสนับสนุนนโยบายนั้น เป็นหน่วยงานที่มีกำลังคนและทรัพยากรอื่นๆ พร้อมอยู่แล้ว 2) โครงสร้างและลำดับชั้นการบังคับบัญชา เป็นสิ่งสำคัญมากถ้าการติดต่อสื่อสารและการควบคุมบังคับบัญชาเป็นเรื่องที่สำคัญสำหรับนโยบาย หน่วยงานขนาดเล็กที่มีระดับชั้นการบังคับบัญชาน้อยแต่มีผู้ใต้บังคับบัญชาจำนวนมาก จะมีโอกาสประสบความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่าหน่วยงานขนาดใหญ่ที่มีระดับสายบังคับบัญชามาก แต่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาน้อย 3) ความสัมพันธ์กับหน่วยงานที่กำหนดนโยบาย เป็นสายใยความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการระหว่างหน่วยปฏิบัติกับหน่วยงานที่กำหนดนโยบาย ยิ่งมีมากยิ่งมีโอกาสที่นโยบายจะประสบความสำเร็จยิ่งมีมากตาม 4) ความสามารถของผู้นำเป็นอีกปัจจัยที่สำคัญต่อความสำเร็จหากมีผู้นำที่มีภาวะผู้นำที่เข้มแข็ง 5) การเปิดโอกาสให้มีการสร้างความสัมพันธ์ด้านการสื่อสารทั้งในแนวตั้งและแนวนอนและอื่นๆ จะมีส่วนสำคัญที่จะส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย

2.2.10 ทศนคติของผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติ

มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้แก่ 1) ทศนคติที่มีต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย กล่าวคือนโยบายที่ผู้ปฏิบัติจะนำไปปฏิบัติด้วยดีต้องเป็นนโยบายที่ผู้ปฏิบัติเข้าใจเห็นด้วยและมีความรู้สึกผูกพัน 2) ผลกระทบที่มีต่อพฤติกรรมของผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งนโยบายที่มีผลทำให้ผู้ปฏิบัติต้องเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไปจากแนวทางเดิมที่ปฏิบัติเป็นเวลานานแล้วมักจะล้มเหลว 3) ความขัดแย้งที่มีต่อค่านิยมของผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติ ถ้าผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติเพียงแค่มองไม่เห็นด้วยกับนโยบายก็จะนำไปสู่การเพิกเฉยละเลย ไม่ปฏิบัติตามหรือเลือก

ปฏิบัติเฉพาะส่วนที่ไม่ขัดกับคุณค่าที่ตนเองยึดถือ ซึ่งนำไปสู่ความล้มเหลวของนโยบาย และ 4) ผลกระทบที่มีต่องาน อำนาจ ศักดิ์ศรีและผลประโยชน์ของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

2.2.11 ความสัมพันธ์ระหว่างกลไกต่างๆ ที่น่านโยบายไปปฏิบัติ

1) จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ยิ่งจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการน่านโยบายไปปฏิบัติมีมากเท่าไร ปัญหาเรื่องการประสานงานระหว่างหน่วยงานก็จะมีมากขึ้นเท่านั้น ยิ่งปัญหาเรื่องการประสานงานมีมากเท่าใด โอกาสที่นโยบายจะล้มเหลวก็จะมีมากขึ้นเท่านั้น 2) จำนวนจุดตัดสินใจ ยิ่งจำนวนจุดตัดสินใจมีจำนวนมากเท่าใด ยิ่งจะส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายมากขึ้น ซึ่งจุดตัดสินใจนี้เองที่เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ให้นโยบายรัฐบาลกลางมักประสบความปัญหามากกว่านโยบายรัฐบาลท้องถิ่น 3) ความสัมพันธ์ดั้งเดิม คือความร่วมมือกันอย่างดีในอดีตระหว่างหน่วยงานที่ร่วมกันปฏิบัติ ส่งผลให้การปฏิบัติเป็นไปด้วยดี ในทางตรงกันข้ามความขัดแย้งดั้งเดิมก็จะพาไปสู่ความล้มเหลว 4) การแทรกแซงของหน่วยงานระดับบน แม้นโยบายจะมีจุดตัดสินใจไม่มาก มีลำดับชั้นบังคับบัญชาน้อย นโยบายอาจประสบความล้มเหลวได้ถ้าถูกแทรกแซงจากหน่วยงานระดับบนมากเกินไป ซึ่งความล้มเหลวสืบเนื่องมาจากเงื่อนไขหรือปัจจัยที่ได้กล่าวมาข้างต้น ซึ่งลักษณะดังกล่าวไม่จำเป็นที่จะต้องเกิดขึ้นเป็นลำดับๆ หรืออีกนัยหนึ่งคือลักษณะของปัญหาอาจเกิดขึ้นตลอดเวลาและแปรเปลี่ยนไปเรื่อยๆ ตามลักษณะและเงื่อนไขของการปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องต่างๆ ในกระบวนการของการน่านโยบายไปปฏิบัติ (ศุภชัย ยาวะประภาส, 2540, pp. 101-118)

2.3 แนวคิดและทฤษฎีการน่านโยบายไปปฏิบัติ

การวิจัยการน่านโยบายไปปฏิบัติมีการวิเคราะห์ในมุมมองที่ต่างกัน เมื่อมองในภาพรวมแล้วสามารถสรุปแนวคิดในทางทฤษฎีของการน่านโยบายไปปฏิบัติไว้ 2 แนวทางคือดังนี้ (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2551, pp. 50-51)

1) ทฤษฎีสั่งผ่านจากบนลงล่าง (top-down model)

แนวคิดทฤษฎีบนลงล่างมีรากฐานจากตัวแบบขั้นตอน (stage model) ในการวิเคราะห์กระบวนการนโยบาย (Hill Michael, 1993, p. 176) มีพื้นฐานการคิดว่า การน่านโยบายไปปฏิบัติเริ่มจากการตัดสินใจของรัฐบาล และได้รับอิทธิพลมาจากทฤษฎีระบบ (system theory) ของ David Easton ซึ่งมองว่าเป็นกระบวนการเปลี่ยนปัจจัยนำเข้า (input) เป็นปัจจัยนำออก (output) หรือกล่าวได้ว่าเป็นกระบวนการแปลงรูป (Conversion process)

2) ทฤษฎีจากล่างขึ้นบน (Bottom-up)

ทฤษฎีจากล่างขึ้นบนมุ่งศึกษาสิ่งที่เกิดขึ้นกับกลุ่มผู้นำนโยบายไปปฏิบัติหรือกลุ่มผู้ปฏิบัติที่เกี่ยวข้องจริงๆ กับนโยบายเป็นแนวคิดที่ตรงข้ามกับแนวคิดบนลงล่าง และปฏิเสธความคิดว่า นโยบายเริ่มจากส่วนบนโดยคนข้างล่างต้องยึดตาม เพราะกลุ่มนี้เห็นว่าผู้ปฏิบัติในระดับล่างใกล้ชิดกับปัญหาและใช้ดุลยพินิจมากกว่าส่วนบน หน่วยวิเคราะห์ของคนกลุ่มนี้ได้แก่ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ (street level bureaucrats) เช่น ครู นักสังคมสงเคราะห์ และแพทย์ เป็นต้น ซึ่งนักทฤษฎีในกลุ่มนี้มองว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติควรมุ่งศึกษาการปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ปฏิบัติกับประชาชนในพื้นที่หรือหน่วยธุรกิจ ซึ่งเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติมีอำนาจในการควบคุมและเป็นอิสระจากหน่วยงาน และต้องยอมรับว่าการให้บริการเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับบุคลิกของตัวแสดงและองค์กรที่หลากหลายโดยทฤษฎีล่างขึ้นบนไม่ได้มองว่านโยบายเป็นปัจจัยที่สำคัญที่มีผลต่อพฤติกรรมของผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และไม่ถือว่าการทำตามวัตถุประสงค์ของนโยบายเป็นมาตรฐานความสำเร็จ แต่ถือว่าความสำเร็จขึ้นอยู่กับเงื่อนไขอื่นๆ เช่น ความสามารถของผู้ปฏิบัติงาน และข้อจำกัดความสามารถขององค์กรก็ได้ ซึ่งผลงานของนักวิชาการที่ถูกจัดอยู่ในกลุ่มนี้ได้แก่ ผลงานวิจัยของ ลิปสกี (Lipsky) เอลมอร์ (Elmore) และแมซเมเนียน (Sabatier and Mazmanian)

2.3.1 ขั้นตอนกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (implementation) เป็นการศึกษาถึงปฏิสัมพันธ์ ความเชื่อมโยง การพึ่งการ ตลอดจนความเป็นอิสระขององค์การและบุคคล พอล เบร์แมน (Berman, 1978, pp. 157-184) อ้างถึงใน (วรเดช จันทรศร, 2554, pp. 32-37)

ขั้นตอนกระบวนการในการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติในระดับมหภาค (macro)

สามารถแบ่งย่อยได้เป็น 2 ขั้นตอน ขั้นตอนแรกคือการแปลงนโยบายที่ได้รับเป็นแนวทางในการปฏิบัติหรืออยู่ในรูปแบบของ แผนงาน หรือโครงการ ขั้นตอนที่สอง เป็นขั้นตอนในการทำให้หน่วยงานในระดับท้องถิ่นยอมรับใน แนวทาง แผนงาน โครงการ ในการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติต่อไป

1) ขั้นตอนการแปลงนโยบาย

เมื่อฝ่ายการเมืองกำหนดนโยบายออกมาในรูปของกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา หรือพระราชกำหนด มติคณะรัฐมนตรี กฎกระทรวง หรือรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง โดยนโยบายนั้นๆ จะระบุหรือกำหนดหน่วยงานที่เป็นผู้รับผิดชอบหลัก โดยแปลงนโยบายที่ได้รับออกมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติ ในรูปแบบแผนงาน โครงการ ซึ่งในประเทศไทย หน่วยงานที่รับผิดชอบได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม รวมถึง องค์การมหาชน ซึ่งเป็นหน่วยงานอีก

ประเภทภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ เป็นการบริหารราชการในส่วนกลาง เป็นผู้แปลงนโยบายออกมาเป็นแนวทางปฏิบัติ ถือว่าเป็นขั้นตอนแรกของการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งได้อธิบายลักษณะของความสัมพันธ์ไว้ 2 ลักษณะ ได้แก่ความสัมพันธ์ในแนวดิ่งหรือแนวตั้งซึ่งมีความสัมพันธ์ตามลำดับชั้น แสดงให้เห็นว่าจะอะไรคือส่วนหลักอะไรคือส่วนย่อย โดยที่ต้องมีนโยบายมาก่อน แล้วจึงจัดทำแผนเพื่อรองรับนโยบาย และมีแผนงานเป็นส่วนย่อยของแผน และโครงการเป็นส่วนย่อยของงาน ตามลำดับ ลักษณะที่สองความสัมพันธ์ในแนวราบ ซึ่งมีแผนเป็นจุดเชื่อมโยงระหว่างนโยบายไปสู่การปฏิบัติ หรืออาจกล่าวได้ว่า เมื่อมีนโยบายซึ่งเป็นนามธรรมแล้วก็แปลงนโยบายให้เป็นรูปธรรมนำสู่การปฏิบัติต่อไป ซึ่งถือว่าเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมากเพราะหากเมื่อใดที่มีการแปลงนโยบายให้เบี่ยงเบนไปจากวัตถุประสงค์แล้วย่อมเกิดความล้มเหลวขึ้นตั้งแต่ขั้นตอนการแปลงนโยบาย ซึ่งวรเดช จันทรศร ได้อธิบายไว้ว่ามีหลายปัจจัยที่ส่งผลให้นโยบายต้องถูกแปรเปลี่ยนไปจากวัตถุประสงค์เดิม ได้แก่ (วรเดช จันทรศร, 2543b, pp. 36-37)

1. ความคลุมเครือ หรือการขาดความเฉพาะเจาะจงของนโยบาย
2. ความหลากหลายในเป้าหมายที่ส่งผลให้บางครั้งนโยบายมีความขัดแย้งกันเอง
3. ความเข้าใจในวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ
4. ความจริงจังและความร่วมมือของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ

2) ขั้นตอนการยอมรับ

หลังจากขั้นตอนการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติแล้ว ขั้นตอนไปของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาคคือขั้นตอนการสร้างการยอมรับในนโยบายแก่หน่วยงานในระดับล่างที่รับนโยบายหรือแผนงาน โครงการนั้นไปปฏิบัติ ซึ่งในขั้นตอนนี้การบริหารราชการส่วนกลางจำเป็นต้องทำให้หน่วยปฏิบัติในระดับล่างยอมรับ ซึ่งขั้นตอนการสร้างการยอมรับขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่างเช่น ลักษณะของหน่วยงานระดับล่าง สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคมการเมืองของหน่วยงานนั้นๆ รวมถึงประโยชน์ที่รัฐให้กับหน่วยงานระดับล่างที่นำนโยบายไปปฏิบัติ อย่างไรก็ตามหากแนวทางในการปฏิบัติที่ส่วนกลางกำหนดไม่สอดคล้องกับความต้องการหรือเกิดประโยชน์โครงการที่หน่วยงานในระดับล่างซึ่งรับมาปฏิบัติอาจมีลักษณะแค่รับมาปฏิบัติเนื่องจากหลีกเลี่ยงไม่ได้ หรืออาจจะส่งผลให้แนวทางที่รับมาปฏิบัติแตกต่างไปจากแผนงานหรือแนวปฏิบัติที่กำหนด จึงมีความจำเป็นที่ส่วนกลางต้องศึกษาว่าแนวทางในการปฏิบัติ มีความขัดแย้งกับความ

ต้องการหรือผลประโยชน์ของหน่วยงานในระดับล่าง และมีความเบี่ยงเบนไปจากแนวปฏิบัติมาก น้อยเพียงใด ซึ่งในประเด็นนี้จึงจำเป็นที่จะต้องมีการติดตาม ตรวจสอบ การดำเนินงานของหน่วยงานระดับล่างตามที่ส่วนกลางกำหนดไว้อย่างจริงจัง หรือกล่าวอีกนัยคือการ นำนโยบายไปปฏิบัติสำเร็จได้ขึ้นอยู่กับหน่วยงานระดับล่างและผู้ปฏิบัติเป็นสำคัญ ด้วยเหตุนี้จึง มีความจำเป็นที่จะต้องมีความเข้าใจขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคด้วย

ขั้นตอนการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติในระดับจุลภาค (micro)

เป็นจุดเริ่มต้นที่แท้จริงในการรับนโยบายจากส่วนกลางนำสู่การปฏิบัติซึ่ง หน่วยงานระดับล่างแต่ละหน่วยจะมีการปรับปรุงแนวทางการดำเนินงานที่ได้รับจากส่วนกลางเป็น แนวทางในการปฏิบัติงานของตน ซึ่งในขั้นตอนนี้จะมีความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานท้องถิ่นและ ผู้เกี่ยวข้องซึ่งเบอร์แมนเรียกว่า “การปรับตัวเข้าหากัน” () รวมถึงการตัดสินใจซึ่งจะมีผลประโยชน์ ต่อผู้ปฏิบัติที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ซึ่งความสัมพันธ์ในระดับจุลภาคนี้สามารถแบ่งได้เป็น 3 ขั้นตอนคือ

1) ขั้นตอนการระดมพลัง เป็นขั้นตอนที่หน่วยงานในระดับท้องถิ่นจะต้อง ดำเนินกิจกรรม 2 กิจกรรม คือ 1) การพิจารณารับนโยบาย และ 2) การแสวงหาความสนับสนุน โดยกิจกรรมแรกหน่วยงานในระดับล่างจะพิจารณาถึงความสำคัญว่ามีความเร่งด่วนหรือตรงตาม เป้าหมายหรือตอบสนองต่อความต้องการและมีความผูกพันของนโยบายกับหน่วยงานท้องถิ่น หรือไม่เพียงใด หากไม่เกี่ยวกับสภาพปัญหาหรือความต้องการของท้องถิ่น ความผูกพันของ หน่วยงานปฏิบัติที่มีต่อนโยบายก็จะไม่เกิดขึ้น ซึ่งถือว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญและสามารถคาดเดาได้ถึง ความสำเร็จของนโยบายนั้นๆ หรืออาจจะทำการยอมรับเพื่อที่จะเอาผลประโยชน์หรืองบประมาณ ของรัฐเป็นต้น ขั้นตอนที่สองเป็นขั้นตอนการแสวงหาการสนับสนุน หากกรณีหน่วยปฏิบัติในระดับ ล่างให้การยอมรับในนโยบายเนื่องจากเล็งเห็นว่ามี ความสำคัญเร่งด่วนและตรงกับเป้าหมาย สิ่งที่จะ ส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติสำเร็จในระยะยาวนั้นคือการระดมพลังจากเจ้าหน้าที่ใน หน่วยงานและบุคคลสำคัญรวมถึงองค์กรต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานดังกล่าวซึ่งมี ความสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2) ขั้นการปฏิบัติ ขั้นตอนนี้ครอบคลุมถึงกระบวนการในการปรับเปลี่ยน โครงการที่ได้รับการยอมรับแล้วออกมาในรูปของการปฏิบัติจริง ในขั้นตอนนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับตัวผู้ ปฏิบัติ หรือผู้ให้บริการ ตามโครงการโดยตรง ในบางกรณี ผู้ปฏิบัติอาจจะยอมทำการปรับเปลี่ยน ครอบคลุมถึงกระบวนการในการปรับเปลี่ยนนโยบาย หรือโครงการที่ได้มีการยอมรับแล้วออกมาใน รูปของการปฏิบัติจริง ในขั้นนี้จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับตัวผู้ปฏิบัติหรือผู้ให้บริการโดยตรง ซึ่งในบาง กรณีผู้ปฏิบัติอาจทำการตัดสินใจปรับเปลี่ยนหรือกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานประจำให้

เหมาะสมกับพฤติกรรมของตนเองก็ได้ เพราะหน่วยงานของผู้ปฏิบัติในระดับล่างมีลักษณะเฉพาะหรือแตกต่างกันไป โครงการหรือพฤติกรรมกระตุ้นใจของผู้บริหารในระดับท้องถิ่นอาจไม่ใช่สิ่งที่คงที่ หรือเปลี่ยนแปลงไม่ได้ เพราะอาจมีการต่อต้านและเรียกร้องให้ปรับวิธีการดำเนินการในโครงการจากผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการนโยบายไปปฏิบัตินโยบายนั้นๆ นอกจากนี้ การปฏิบัติก็อยู่ภายใต้ดุลยพินิจของผู้ปฏิบัติหรือผู้ให้บริการแต่ละบุคคลลักษณะของการปฏิบัติหรือการให้บริการจึงไม่มีทางที่จะควบคุมให้เป็นแบบเดียวกันได้ โดยสามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่า โครงการที่หน่วยงานระดับปฏิบัติรับมาปฏิบัติและได้รับการยอมรับยอมรับมีลักษณะที่เบี่ยงเบนได้เสมอ ดังนั้น การสร้างความสำเร็จของการปฏิบัติให้เกิดในขั้นนี้ จึงขึ้นอยู่กับ การแสวงหาวิธีการ รวมถึงเครื่องมือแนวทางในการปฏิบัติงาน หรืออาจปรับโครงการ หรือแผนงานที่ส่วนกลางกำหนดให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้รับบริการเป็นต้น (วรเดช จันทรศร, 2548, p. 39)

3) ขั้นตอนการสร้างความเป็นปึกแผ่นต่อเนื่อง เป็นขั้นตอนสุดท้ายในระดับการแปลงนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค ซึ่งขั้นตอนการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือต่อเนื่องเป็นผลพลอยได้ที่เกิดจากขั้นตอนการปฏิบัติ เพราะความสำเร็จหรือผลลัพธ์ในระยะยาวของนโยบายใดก็ตามจะเกิดขึ้นไม่ได้ หากนโยบายนั้นไม่ถูกนำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่องโดยผู้ปฏิบัติ การที่จะให้มีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง นโยบายนั้นจะต้องปรับเปลี่ยนและได้รับการยอมรับเป็นหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติด้วย ขั้นตอนนี้จึงเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมากอีกขั้นตอนหนึ่ง เนื่องจากเหตุผลว่า มีนโยบายจากส่วนกลางเป็นจำนวนมากที่มีความกระตือรือร้นที่จะปฏิบัติในช่วงระยะเวลาอันสั้น ต่อเมื่อรัฐบาลส่วนกลางเลิกวัดขันธ์ก็ส่งผลให้หน่วยปฏิบัติมักจะเลิกปฏิบัติตามนโยบายนั้น กล่าวโดยสรุปการสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้เกี่ยวข้องในทุกระดับโดยเฉพาะระดับปฏิบัติต้องหาทางทำตามขั้นตอนที่สองและสืบเนื่องสู่ขั้นตอนที่สามคือการสร้างความเป็นปึกแผ่นและต่อเนื่องในการปฏิบัติให้เกิดขึ้นในนโยบายนั้น

2.4 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับระบบราชการ

2.4.1 ความหมายของระบบราชการ

ระบบราชการหมายถึงระบบขนาดใหญ่ของโครงสร้างทางสังคมที่ถูกออกแบบมาเพื่อรับใช้รัฐ เป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญ เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีการจัดการองค์กรในรูปแบบระดับชั้นการทำงานที่ชัดเจน มีการจัดการโดยการสร้างกฎเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับขึ้นเป็นแนวทางการดำเนินงานอย่างเคร่งครัด เน้นการทำงานที่เป็นทางการ มีหลักฐานเชิงประจักษ์ในด้านความสัมพันธ์ของผู้ปฏิบัติงานที่ขึ้นอยู่กับตำแหน่งของบุคคลนั้นเป็นสำคัญ

2.4.2 ทฤษฎีระบบราชการ

ทฤษฎีระบบราชการเป็นความพยายามของนักวิชาการที่จะกำหนดระบบความรู้ในเชิงทฤษฎีสัมพันธ์กับการให้ความหมายของระบบราชการ โดยแบ่งแยกทฤษฎีระบบราชการสามารถแยกได้ 5 ทฤษฎีได้แก่

องค์กรขนาดใหญ่ ในความคิดเห็นของเวเบอร์ ระบบราชการเป็นองค์กรขนาดใหญ่ซึ่งมีความสำคัญและมีอิทธิพลอย่างมาก รวมถึงมีเอกลักษณ์การทำงานที่เป็นแบบฉบับ

เป็นเครื่องมือของชนชั้นปกครอง ซึ่งมองว่าระบบราชการเป็นกลไกที่สำคัญของชนชั้นปกครองในการทำหน้าที่จัดการภารกิจของชนชั้นปกครองโดยที่เป็นกลไกของรัฐในการทำหน้าที่ดูแลประชาชนรวมถึงดำเนินกิจกรรมทางสังคมและการเมืองเชื่อมโยงกับประชาชน

เป็นสถาบันทางสังคม มุมมองนี้มองว่าระบบราชการเป็นส่วนหนึ่งของสังคมเป็นระบบย่อยของสังคม หรือสถาบันที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อเป็นกลไกในการตอบสนองความต้องการของผู้คนในสังคม เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะกับประชาชนเพื่อบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ

เป็นสถาบันทางการเมือง มุมมองนี้เป็นมุมมองของนักรัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งมีมุมมองที่แตกต่างโดยมองว่าระบบราชการเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีการสร้างวัฒนธรรมที่หลากหลาย มีระบบการทำงานที่สร้างอำนาจให้กับข้าราชการ มีการต่อรอง มีผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องอย่างมากมาย ระบบราชการจึงอยู่ในโครงสร้างทางสังคมที่มีบทบาททางการเมืองอย่างมากเนื่องจากมีความเกี่ยวข้องกับอำนาจในรูปแบบต่างๆ

เป็นกลุ่มผลประโยชน์ นักวิชาการมีความพยายามวิเคราะห์และชี้ให้เห็นถึงความสำคัญในการดำรงอยู่ของระบบราชการในฐานะกลุ่มผลประโยชน์อย่างหนึ่งภายใต้โครงสร้างทางสังคม และยังได้รับการรับรองจากรัฐอย่างมั่นคง ชัดเจนในรูปของ การบัญญัติกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับจำนวนมาก ส่งผลให้ระบบราชการมีความมั่นคงและมีอำนาจในการต่อรอง (จุมพล นิมิพานิช, 2538, p. 212)

Bureaucracy หรือ ระบบราชการ ตามแนวคิดของรัฐศาสตร์ และการบริหารรัฐกิจสามารถอธิบายได้ 3 มุมมอง ได้แก่

มุมมองแรกมองว่า ระบบราชการตามอุดมคติของแมกซ์ เวเบอร์ (Weberian ideal type concept of bureaucracy) กล่าวคือ ระบบราชการคือองค์การชนิดหนึ่งที่ดีที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับองค์การและการจัดการประเภทอื่นๆ ด้วยมีลักษณะเฉพาะคือ มีสายการบังคับบัญชาและเอกการในการควบคุม สั่งการ มีการแบ่งงานตามความเชี่ยวชาญเฉพาะ มีการคัดเลือกบุคคลเข้าสู่

ตำแหน่งตามความรู้ความสามารถ ตามหลักคุณธรรม มีการใช้กฎระเบียบที่มีความเป็นมาตรฐานกลาง และบังคับใช้อย่างเป็นมาตรฐานเดียวกัน และมีการสื่อสารแบบเป็นทางการ (Max Weber, 1976, pp. 114-128)

มุมมองที่สอง มองว่าระบบราชการ คือ องค์การหรือสถาบันขนาดใหญ่ที่มีการจัดโครงสร้าง มีการบวนการ คำนิยม ระเบียบกฎเกณฑ์ มีหลักคุณธรรมและระบบอุปถัมภ์ มีการใช้ความเชี่ยวชาญและความรู้เฉพาะทางไว้ในระบบงานที่เป็นภารกิจหลัก และงานบริการสาธารณะ ซึ่งในมุมมองที่สองนี้ จะสร้างความรับรู้และความเข้าใจของระบบราชการได้สมจริงเมื่อเทียบกับระบบราชการในประเทศต่างๆ (Eisenstadt, 1963, 1993, p. 284)

มุมมองที่สาม มองว่าระบบราชการเป็นกลไกหรือจักรกลของรัฐ (machinery of government) เป็นระบบที่รวมองค์การและสถาบันจำนวนมากเข้าด้วยกันอย่างสลับซับซ้อน ทั้งสถาบันบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ ซึ่งเป็นองค์การปกครอง เพื่อให้การปกครองเกิดเป็นรูปธรรมและดำเนินการกิจได้สำเร็จลุล่วง แนวคิดนี้สร้างความเข้าใจว่าระบบราชการเป็นสถาบันของผู้ใช้อำนาจอรัฐที่ทำให้การปกครองสำเร็จ ไม่ใช่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง ซึ่งแนวคิดนี้จะแพร่หลายในแวดวงรัฐศาสตร์มากกว่าการบริหารรัฐกิจ (Max Weber, 1976, pp. 114-128)

ซึ่งสามารถกล่าวได้ว่า ระบบราชการถูกมองว่าเป็นสถาบันทางสังคม (social institute) สถาบันหนึ่ง กล่าวคือ เป็นสถาบันการบริหาร และการปกครองของรัฐ ถือเป็นสถาบันหนึ่งของกระบวนการในการปกครองประเทศที่มีหน้าที่ต้องปกป้องดูแลรักษาผลประโยชน์บ้านเมือง และต้องการอิสระในการทำงานเป็นสถาบันที่มั่นคงยากต่อการเปลี่ยนแปลงแก้ไข ระบบราชการที่มองในฐานะที่เป็นรูปแบบของการจัดองค์การแบบหนึ่ง (a form of organization) ทำให้มองว่าระบบราชการคือการบริหาร หรือระบบการทำงานระบบหนึ่ง ที่มีโครงสร้างแบบที่เรียกว่า “Weberian Bureaucracy” เป็นสิ่งที่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ ตามความเหมาะสมกับสภาพการณ์ต่าง ๆ

ระบบราชการตามแนวคิดของ Max Weber จะประกอบด้วยโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ 7 ประการดังนี้

1. หลักลำดับชั้น (hierachy) การบริหารระบบราชการที่มีลำดับชั้น มีความเชื่อว่าจะทำให้ระบบการสั่งการ การควบคุมมีความรัดกุม ทำให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
2. หลักความรับผิดชอบ (responsibility) หมายถึงการรับผิดชอบจากการกระทำใดๆ ที่ตนได้กระทำลงไปและพร้อมที่จะให้มีการตรวจสอบโดยผู้บังคับบัญชาตลอดเวลา มีอำนาจ (authority) อันหมายถึงความสามารถในการสั่งการ บังคับบัญชา หรือการดำเนินการ

ใดๆ เพื่อให้มีการดำเนินการ หรือปฏิบัติการต่างๆ ตามที่ได้รับมอบหมายมา ซึ่ง ลักษณะของ”อำนาจ” มีดังนี้ 1) อำนาจหน้าที่เป็นสิ่งที่ได้มาอย่างเป็นทางการตามตำแหน่ง 2) อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบจะต้องมีความสมดุลกันเสมอ 3)การได้มาซึ่งอำนาจ

3. หลักแห่งความสมเหตุสมผล (rationality)

4. การมุ่งสู่ผลสำเร็จ (achievement orientation)

5. หลักการทำให้เกิดความแตกต่างหรือความชำนาญเฉพาะด้าน (differentiation, specialization)

6. หลักระเบียบวินัย (discipline)

7. ความเป็นวิชาชีพ (professionalization) (ปัญญาธิดา อติบุตร, 2558, 6 สิงหาคม)

ระบบราชการมีลักษณะพื้นฐาน หรืออาจกล่าวได้ว่าระบบราชการมีอิทธิพลหรืออำนาจในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นลักษณะพื้นฐานที่เป็นการเมืองในระบบราชการอยู่ 4 ประการ ดังที่ Van Horn, Beaumer, & Gormley Jr., 2001, pp. 95-102 อ้างถึงใน (เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, 2551, p. 51) คือ

1) อำนาจ (power) อำนาจของระบบราชการมีหลายรูปแบบเช่น อำนาจของนักวิชาชีพที่มีข้อมูลเฉพาะ ด้านอำนาจที่ได้รับมอบหมาย เช่น รัฐมนตรีมอบอำนาจให้ปลัดกระทรวง หรือคณะกรรมการอิสระได้รับมอบอำนาจจากสภานิติบัญญัติ หรืออำนาจของหน่วยงานต่างๆ ที่ต้องดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายของหน่วยงาน ซึ่งอำนาจเหล่านี้อาจขัดแย้งกับอำนาจอื่นๆ รวมถึงอำนาจที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งคือ อำนาจการสนับสนุนจากภายนอก เช่นผู้รับบริการ หรือกลุ่มผลประโยชน์ เป็นต้น

2) การต่อสู้เพื่ออำนาจ (power struggle) การต่อสู้เพื่ออำนาจในหน่วยงานราชการส่วนใหญ่เกิดขึ้นระหว่างนักวิชาชีพซึ่งต้องการปกป้องอาณาจักรและผลประโยชน์ของตน กับหัวหน้าหน่วยงานที่ต้องการหาพรรคพวกหรือทำตามอุดมการณ์ ความขัดแย้งจะไม่เกิดหากปรับตัวร่วมกันเช่นหัวหน้าหน่วยไม่ทำลายค่านิยมค่านิยมความเป็นข้าราชการ ในขณะที่เดียวกันนักวิชาชีพก็ยอมรับว่าผู้นำมาแล้วก็ไปจึงอดทนยอมทำตามผู้นำไปก่อน แต่ในกรณีเกิดความขัดแย้ง ความขัดแย้งจะดึงดูดให้คนข้างนอกเข้าไปร่วม เช่นกลุ่มผลประโยชน์ สื่อมวลชน และฝ่ายบริหารระดับสูง ส่งผลให้ความขัดแย้งขยายสู่พื้นที่การเมืองที่ใหญ่กว่า โดยปกติหน่วยงานราชการมักมีการเมืองที่มองไม่ค่อยเห็น และไม่ค่อยแสดงการทำทนายโดยตรง แต่เมื่อเกิดความขัดแย้ง อำนาจของหน่วยงานจะถูกท้าทายและอาจสูญเสียอำนาจการควบคุมให้แก่สถาบันอื่น เช่นสภานิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารระดับสูง หรือ ศาล ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่หน่วยงานพยายามหลีกเลี่ยง

3) ผู้นำ (leadership) ผู้นำในระบบราชการจะมีกลยุทธ์และวิธีหาอำนาจเพิ่มและรักษาอำนาจไว้ เพื่อให้ตนเองมีบทบาทในนโยบาย ข้าราชการสามารถใช้อิทธิพลต่อนโยบายใดนโยบายหนึ่งได้ เพราะสามารถนำเครื่องมือองค์การมาสนับสนุนนโยบายนั้นๆ ผู้นำที่ประสบความสำเร็จมักเป็นผู้บริหารที่เข้มแข็งเช่นผู้นำท้องถิ่น ผู้นำทหาร ส่วนผู้นำจะเป็นแบบใดก็ขึ้นอยู่กับบริบททางการเมืองและลักษณะของหน่วยงาน แต่ผู้นำที่ประสบความสำเร็จส่วนใหญ่มิมีความสามารถ มีบารมีและเป็นนักประสานงาน

4) การตัดสินใจ (decision) ข้าราชการสามารถตัดสินใจกำหนดนโยบายได้ โดยการตัดสินใจแบบส่วนที่เพิ่ม (incrementalism) กล่าวคือไม่ค่อยได้มีโอกาสพิจารณาปัญหาใหม่หมด แต่เป็นการนำปัญหาส่วนหนึ่งมาพิจารณา และสร้างทางเลือกที่จำกัด พร้อมกับเลือกทางเลือกโดยอาศัยเกณฑ์บ้านเมือง คือ นำเอานโยบายในอดีตเป็นเกณฑ์ในการเลือกนโยบายใหม่ ซึ่งเป็นการประนีประนอมกับการตัดสินใจเดิม เพราะเห็นว่าปัญหาเดิมไม่ได้เปลี่ยนไปจนถึงขั้นต้องเปลี่ยนวิธีการใหม่หมด ซึ่งการตัดสินใจแบบส่วนเพิ่มหลายครั้งเป็นผลนากนโยบายเดิมที่มีผลอยู่อย่างยาวนาน ข้าราชการจึงมักใช้ข้อมูลและความชำนาญเฉพาะด้านปกป้องผลประโยชน์

2.4.3 อิทธิพลของระบบราชการในกระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติ (การเกิดนโยบายในระบบราชการและผลกระทบ)

ระบบราชการมีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการนโยบายไปทุกด้าน หลังจากได้รับนโยบาย ระบบราชการจะผลิตนโยบายขึ้นมาเองหลังจากนโยบายออกจากฝ่ายบริหารหรือสภานิติบัญญัติ ซึ่ง (Van Horn, 2001, pp. 103-106) ได้จำแนกไว้ 5 แบบคือ

1) การกำหนดระเบียบ เพื่อนำไปใช้บังคับให้เป็นไปตามนโยบาย โดยกระทำเพื่อขยายความนโยบาย ในระดับกลางและระดับท้องถิ่น และเป็นอำนาจที่กฎหมายรองรับ

2) การตัดสินใจทางการบริหาร เช่นการกำหนดกฎระเบียบ การตัดสินใจทางการบริหาร เพื่อแก้ไขหรือยุติปัญหา

3) การเขียนแนวการปฏิบัติและคำอธิบายนโยบาย การเขียนแนวการปฏิบัติและคำอธิบายนโยบายโดยตรง แต่เป็นการแจ้งให้ผู้ปฏิบัติรับทราบถึงแนวปฏิบัติและทราบว่ำนโยบายดังกล่าวมีแนวปฏิบัติอย่างไรอย่างไร หากมีปัญหาต้องพึงคิดเพื่อให้ศาลพิจารณาตัดสินใจ คำอธิบายหรือแนวทางปฏิบัติจะได้รับการยอมรับน้อยกว่ากฎระเบียบหรือคำปรึกษา

4) การให้คำปรึกษา มักเกิดขึ้นและใช้ในกรณีหลีกเลี่ยงการฟ้องร้องคดี เป็นการตกลงที่ไม่เป็นทางการระหว่างหน่วยงานกับผู้เกี่ยวข้องภายนอก โดยผู้ใกล้ชิดจะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการให้คำปรึกษา

5) การแปลความของกฎหมายหรือระเบียบ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในแต่ละวันต้องใช้ดุลพินิจในการแปลความหรือระเบียนนโยบาย แม้ว่าจะมีระเบียบอยู่มากแต่ในชีวิตจริงระเบียบยังคงมีความคลุมเครือและต้องใช้ดุลพินิจเป็นเรื่องๆ ไป การใช้ดุลพินิจดังกล่าวเจ้าหน้าที่มักตั้งกฎเกณฑ์ขึ้นมาเพิ่มเติมตามสถานการณ์ทำให้เกิดเป็นนโยบายใหม่ ไม่เป็นระบบ และไม่สม่ำเสมอ การที่ระบบราชการสามารถกำหนดนโยบายได้เองก่อให้เกิดผลกระทบที่ตามมา 3 ด้าน คือ (Van Horn, 2001, pp. 106-111)

1) เกิดการแปลงสัญลักษณ์ (symbolism) นโยบายที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมักจะคลุมเครือเป็นเพียงสัญลักษณ์ ซึ่งข้าราชการจะเป็นผู้เพิ่มเติมในรายละเอียด และตัดสินใจว่าใครจะเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์อะไร ที่ไหน และอย่างไร ข้าราชการต้องทำงานที่จับต้องได้ในส่วนของกฎเกณฑ์ ขั้นตอนการบริหาร ซึ่งข้าราชการมองว่าตัวเองเป็นผู้นำเจตจำนงของฝ่ายนิติบัญญัติมาปฏิบัติ เช่นเป็นผู้นิยามปัญหา ออกแบบทางแก้ไขปัญหา และประเมินผลการดำเนินงานที่ผ่านมา แต่อย่างไรก็ตามการกระทำของระบบราชการก็มีส่วนที่เป็นสัญลักษณ์ เพื่อประโยชน์ของตนเองเช่น รัฐบาลรับฟังข้อเรียกร้องของประชาชน และจัดระเบียบวาระเพื่อพิจารณาตามประเด็นที่กลุ่มประชาชนเรียกร้อง แต่เมื่อกำหนดนโยบายกลับกำหนดตามความพอใจของข้าราชการหรือเอกชน ซึ่งการกระทำของระบบราชการจึงเป็นเพียง เป็นนโยบายที่ออกมาโดยระบบราชการเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเอง แต่ไม่ได้ตั้งใจแก้ปัญหา

2) การเปลี่ยนแปลง (change) ระบบราชการอาศัยความต่อเนื่อง หน่วยราชการส่วนใหญ่ต้องการเพิ่มฐานนโยบาย และขยายออกไปสู่ปัญหาใหม่ๆ วิธีการนี้เรียกว่าการตัดสินใจแบบส่วนที่เพิ่ม เพราะหน่วยราชการสามารถเปลี่ยนแปลงและริเริ่มนวัตกรรมใหม่ๆ ได้

3) ทำให้เกิดผู้แพ้และผู้ชนะ (winner and losers) การนำนโยบายไปปฏิบัติทำให้เห็นว่าใครเป็นผู้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง เช่นนโยบายช่วยเหลือคนจน โครงการให้บริการสาธารณะ เช่น ทางด่วน ขนส่งมวลชน การก่อสร้างท่อระบายน้ำ ผู้ที่ได้รับประโยชน์จริงๆ เป็นบริษัทก่อสร้างเมื่อมองในภาพรวมแล้ว เงินที่รัฐจ่ายไปในโครงการต่างๆ จึงตกถึงมือผู้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงน้อยกว่าที่คิดเอาไว้

ลิปสกี (Lipsky) ได้อธิบายว่า ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่เป็นผู้กำหนดนโยบาย มีบทบาทในการจัดสรรและบริการให้แก่สังคมเช่น ครู นักสังคมสงเคราะห์ แพทย์ ซึ่งเป็นการทำตามนโยบายแต่ก็มีอิทธิพลต่อนโยบาย โดยที่ผู้บริหารไม่สามารถควบคุมการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้ปฏิบัติให้พื้นที่จึงรับนโยบายมาปฏิบัติแล้วสรุปเป็นวิธีปฏิบัติของตนอย่างง่ายๆ การปฏิบัติงานจริงของผู้ปฏิบัติจึงมีรูปร่างที่ไม่แน่นอนและต่างไปจากทิศทางของนโยบาย ทั้งในมิติขององค์การและมิติของ

สังคมที่ใหญ่กว่า ซึ่งอิทธิพลทางสังคมต่อพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่มีอยู่สองระดับ ระดับแรกคือการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ต่อผู้รับบริการซึ่งสามารถดูได้จากลักษณะการให้บริการที่แสดงให้เห็นถึงการมีชนชั้นเช่น การยึดสายบังคับบัญชา ไม่ยึดถือเรื่องส่วนตัวการยึดความเป็นสถาบันหรือกฎเกณฑ์ของราชการ ส่วนที่สองความสัมพันธ์ของเจ้าหน้าที่กับสังคมที่ใหญ่กว่า ยกตัวอย่างเช่นในสังคมที่มีคนจนมากเจ้าหน้าที่ยังมีอำนาจมากเป็นต้น

ซึ่งกรินเดล (Grindle) ได้ให้ทัศนะในงานเขียนทางวิชาการชื่อ Politics and Policy Implementation In the third World ว่าอิทธิพลทางการเมือง ระบบราชการ ปัจจัยสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม มีส่วนในการปฏิบัติตามนโยบาย อำนาจในการตัดสินใจกำหนดนโยบายต่างๆ ตกอยู่ในมือของผู้นำทางการเมือง ข้าราชการประจำ ไม่ใช่ประชาชน ซึ่งยังผลให้การปฏิบัติตามนโยบายไม่บังเกิดผลที่มุ่งเป้าหมายเพื่อประชาชน แต่โครงการต่างๆ ของรัฐที่ดำเนินการกลับกลายเป็นเครื่องมือในการหาเสียงทางการเมือง มีการแทรกแซง ยุ่งยากสลับซับซ้อน มีปัจจัยต่างๆ เข้ามาเกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานจนทำให้ไม่สามารถคาดการณ์ถึงผลลัพธ์หรือความสำเร็จของนโยบาย ส่วนใหญ่เป็นเรื่องของผลประโยชน์และอำนาจ

สามารถกล่าวได้ว่า ตัวแสดงทางการเมืองที่สำคัญนอกจากรัฐบาลแล้ว ตัวแสดงที่สองคือหน่วยงานราชการและตัวบุคลากรที่ทำงานในองค์กรที่เป็นตัวแสดงทางการเมืองที่สำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ระบบราชการซึ่งเต็มไปด้วยลำดับชั้นและสายบังคับบัญชาภายในแล้ว ระบบราชการยังมีการเมืองซึ่งเป็นการเมืองของนักวิชาชีพหรือผู้ปฏิบัติงาน ที่มีการตัดสินใจและเป็นความลับที่คนนอกไม่รู้ เป็นอิทธิพลของระบบราชการในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะระบบราชการสามารถกำหนดนโยบายได้เอง เช่นการกำหนดแนวปฏิบัติ การตีความของนโยบาย ตลอดจนการเลือกใช้กฎระเบียบ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการตัดสินใจ ซึ่งการตัดสินใจเป็นสิ่งสำคัญ โดยเฉพาะผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ ที่ต้องติดต่อประชาชน และเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติถูกเบี่ยงเบน หรือล้มเหลว ดังนั้นการเข้าใจพฤติกรรมของตัวแสดงในระบบราชการหรือผู้ปฏิบัติจะทำให้เราเข้าใจ ปัญหาที่แท้จริงของการนำนโยบายไปปฏิบัติและหาทางแก้ไขได้ต่อไป

2.5 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการเมืองในระบบราชการ

ความสัมพันธ์และบทบาทของตัวแสดงฝ่ายการเมืองกับ ตัวแสดงฝ่ายบริหารหรือข้าราชการประจำ ภายใต้แนวคิดกล่าวว่าการเมืองกับการบริหารไม่สามารถแยกออกจากกัน (no politics-administration dichotomy แนวคิดนี้อยู่บนฐานความคิดที่ชี้ให้เห็นว่า การบริหารไม่ใช่

เรื่องที่ปราศจากค่านิยมซึ่งแยกออกจากการเมือง แต่ในความเป็นจริงฝ่ายบริหารได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดนโยบายสาธารณะตลอดเวลา หรืออีกนัยหนึ่งการบริหารคือการเมืองตลอดเวลา (จิตาภา ธิริศิริกุล, pp. 1-4)

2.5.1 ความหมายของการเมือง

“การเมือง” (politic) มาจากคำภาษากรีก “polis” แปลว่า “รัฐ” หรือ “ชุมชนทางการเมือง” มีนักวิชาการหลายท่านให้ความหมายไว้หลากหลายต่างกันขึ้นอยู่กับทัศนะและความเข้าใจของนักวิชาการแต่ละคน

เพลโต (Plato) นักปราชญ์กรีกให้ความหมายของการเมืองว่า “เป็นกิจกรรมที่แสวงหาความยุติธรรมและเพื่อการดำรงชีวิตที่ดีของสังคม”

อริสโตเติล (Aristotle) บิดาแห่งวิชารัฐศาสตร์ ให้ความหมายไว้ว่า “การเมือง” หมายถึงการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อสาธารณประโยชน์”

ฮาโรลด์ ลาสเวลล์ (Harold Lasswell) ว่า “การเมืองเป็นเรื่องของการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าในสังคม

การเมือง หมายถึง กระบวนการในการจัดการรัฐโดยมีความเกี่ยวข้องกับ บุคคล กลุ่มคน เพื่อกำหนดแนวทางหรือข้อปฏิบัติให้สมาชิกในสังคมยึดถือปฏิบัติร่วมกัน

การเมือง หมายถึง การที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลในสังคม ซึ่งอาจจะมีประโยชน์ร่วมกัน หรือขัดแย้งกันหรือมีความคิดเหมือนกัน หรือมีความคิดไม่เหมือนกัน ร่วมมือกันหรือต่อสู้กันเพื่อสรรหาบุคคลไปทำหน้าที่ปกครองประเทศแทนพวกเขา และหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจที่จะทำให้พวกเขาสามารถตัดสินใจในเรื่องส่วนรวมได้โดยชอบธรรม

เฮ็ลลาลาสเวลล์ (H.Lasswell) ได้ให้ความหมายของการเมืองไว้ว่า การเมืองหมายถึง ใครได้อะไรเมื่อไรและอย่างไร คำนี้ถึงปัจจัยสี่ประการด้วยกัน กล่าวคือ การเมืองเป็นเรื่องที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับคน (ใคร) สิ่งของ (อะไร) เวลา (เมื่อไร) และวิธีการ (อย่างไร) ดับเบิลยูเอเวลล์ (w.A.welsh) มองการเมืองในแง่ของกิจกรรม เนื้อหา กระบวนการ พฤติกรรม ซึ่งเมื่อพิจารณาอย่างรวมรวมแล้ว เวลล์ ได้ให้ความหมายของการเมืองไว้ ดังนี้

1. การเมืองหมายถึงพฤติกรรมของมนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับสถาบันและวิธีปฏิบัติงานของรัฐบาล

2. การเมืองหมายถึง กระบวนการที่ชุมชนมนุษย์พยายามที่จะคิดหาทางแก้ไข ปัญหาที่เป็นอุปสรรค ระหว่างสภาพการณ์ในปัจจุบันและเป้าหมายที่พวกตนประสงค์จะนำมาปฏิบัติให้บรรลุความสำเร็จ

3. การเมืองหมายถึงปฏิกิริยาโต้ตอบของมนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับการใช้หรือการขู่ว่าจะใช้อำนาจบังคับบัญชา

4. การเมืองหมายถึงกระบวนการที่จะจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่จำกัด (มนุษย์ สิ่งของและจิตใจ) ภายในกลุ่มองค์กรและสังคม

5. การเมืองหมายถึงการพยายามตั้งคำถามพื้นฐานเกี่ยวกับปัญหาที่มนุษย์กำลังประสบอยู่และคำตอบที่จะตอบคำถามนั้นจะเป็นแนวทางที่กำหนดโครงสร้างของสังคมเช่นความยุติธรรมคืออะไรยุติธรรมที่จุดเริ่มต้นหรือที่เส้นชัยเป็นต้น

6. การเมืองหมายถึงพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งอำนาจอิทธิพลภาวะผู้นำและการตัดสินใจจะเห็นได้ว่าความหมายนี้เน้นเนื้อหาของการเมือง

คำว่า "การเมือง" มีความหมายทั้งในเชิงแนวคิด อุดมการณ์ พฤติกรรม และระเบียบแบบแผนที่ปฏิบัติต่อกันในทางการเมืองของคนในสังคม ซึ่งมีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนานตั้งแต่มนุษย์อยู่ร่วมกันเป็นหมู่คณะ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีผู้นำ ผู้ตาม หัวหน้า ลูกน้อง มีผู้ใช้ อำนาจและผู้ถูกใช้อำนาจ เพื่อให้สังคมอยู่ร่วมกันได้อย่างปกติสุข และเป็นระเบียบเรียบร้อย จึงมีนักปราชญ์ทางการเมืองหลายท่านกล่าวว่า การเมืองเป็นเรื่องของการใช้อำนาจระหว่างกันของคนในสังคมและเป็นเรื่องของผลประโยชน์ รวมถึงการได้มาซึ่งประโยชน์และการแจกจ่ายผลประโยชน์ และค่านิยมอันพึงปรารถนาของคนในสังคม สำหรับนักปราชญ์ทางการเมืองได้ให้ความหมายของ "การเมือง" ไว้หลายท่าน เช่น ฮาร์โรวด์ ดี. ลาสเวลล์ (Harold D. Lasswell) เดวิด อีสตัน (David Easton) มาเรียน เจ เลวี (Marion J. Levely) มารูยามะ ซามาโอะ (Maruyama Masao) วี ไอ เลนิน (V.I. Lenin) และเมาเซ่ ตุง (Mao tse tung) โดย เกลน ดีเพจ (Glenn D. Paige) ได้รวบรวมความหมายของคำว่า "การเมือง" ของปราชญ์ที่มีชื่อเสียงดังกล่าว ได้ดังนี้ (Glenn D. Paige, 1970, pp. 155-156) อ้างถึงใน (ดิณ ปรัชญพฤทธิ, 2544)

- 1) การเมือง หมายถึง ใครได้อะไร เมื่อใดและอย่างไร (Harold D. Lasswell)
- 2) การเมือง หมายถึง การจัดสรรสิ่งที่มีค่าซึ่งมีผลบังคับตามกฎหมาย เดวิด อีสตัน (David Easton)
- 3) การเมือง หมายถึง การจัดสรรอำนาจบังคับบัญชา (authority) และความรับผิดชอบ (Marian J. Levely)
- 4) การเมือง หมายถึง การจัดระเบียบการควบคุมที่ใช้กับคน (Maruyama Masao)
- 5) การเมือง หมายถึง ใครทำอะไร กับ ใคร who dose to whom (V.I. Lenin)
- 6) การเมืองหมายถึง สงครามที่ปราศจากการสูญเสียเลือดเนื้อ (Mao tse tung)

ไอแซก (A.C. Isaak) ได้ให้ความหมายของการเมือง ในแง่ของเนื้อหา ว่าการเมือง เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่รัฐบาลกระทำซึ่งอาศัยตัวบทกฎหมายเป็นแนวทาง เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจ อำนาจหน้าที่และความขัดแย้ง เป็นกระบวนการทางสังคมซึ่งเกี่ยวข้องกับการชิงดี ชิงเด่นและการร่วมมือกันในการการใช้อำนาจเพื่อตัดสินใจในนามของกลุ่ม ส่วนในแง่ของวิธีการ นั้น ไอแซก มองว่า การเมือง หมายถึงการจัดสรรทรัพยากรที่มีค่าสำหรับกลุ่มองค์การและสังคม และการจัดสรร โฟรแมน (L.A. Froman, Jr.) กล่าวว่า การเมือง หมายถึง การกระจายความได้ ประโยชน์และเสียประโยชน์ระหว่างบุคคลส่วนใครจะได้ประโยชน์หรือเสียประโยชน์นั้นขึ้นอยู่กับ ปัจจัยหลายประการคือชนิดของกระบวนการตัดสินใจคนที่เข้ามามีส่วนร่วมและทรัพยากรที่มีอยู่ จีเอธีโอโดร์สันและเอจีธีโอโดร์สัน (G.A. Theodorson and A.G. Theodorson) มองว่าการเมือง หมายถึงกระบวนการของการสร้างนโยบายโดยการเข้าไปมีอิทธิพลหรือควบคุมแหล่งของอำนาจ และอำนาจหน้าที่กระบวนการดังกล่าวนี้รวมถึงการแข่งขันซึ่งกันและกันและมักจะมี ความขัดแย้ง รวมอยู่ด้วยเสมอ (นางนัยยะห์ ดาหะยี และคณะ, 2554)

กล่าวได้ว่า การเมืองคือพฤติกรรมของมนุษย์ในสังคมที่จะปฏิบัติต่อกันด้วยการใช้อำนาจ การที่จะจัดสรรทรัพยากรที่มีคุณค่าแก่สังคมซึ่งการจัดสรรดังกล่าว จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคน และวิธีการ ในแง่ของกิจกรรม เนื้อหา กระบวนการ พฤติกรรมในการจัดสรร ค่านิยม ผลประโยชน์และทรัพยากรที่มีค่า สำหรับกลุ่ม องค์การ ชุมชน และสังคม เพื่อหาทางแก้ไขปัญหาและบรรลุมเป้าหมายที่พวกตนประสงค์จะนำมาปฏิบัติให้สำเร็จ โดยใช้อำนาจ หรืออิทธิพล ตามบทบาทบังคับแห่งกฎหมาย และจารีต ประเพณีของสังคม การเข้าไปควบคุมกระบวนการ รวมถึงพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้ง ภาวะผู้นำ การตัดสินใจ และการแข่งขัน

2.5.2 แนวคิดเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางการเมือง

ความหมายของอำนาจ แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) นักสังคมวิทยาได้ให้ความหมายของอำนาจไว้ว่า อำนาจคือความน่าจะเป็นที่บุคคลบุคคลหนึ่ง ซึ่งมีสัมพันธภาพทางสังคมกับบุคคลอื่นในลักษณะที่สามารถทำให้ความมุ่งมาดปรารถนาของเขาเป็นผลได้โดยปราศจากการต่อต้าน

สเต็ปเพน รอบบินส์ (Stephen Robbins) ได้ให้จำกัดความว่า อำนาจหมายถึงความสามารถของนาย ก. ที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของนาย ข. ดังนั้น นาย ข. จึงกระทำบางอย่างซึ่งปกติเขาจะไม่ทำ ซึ่งจากข้อความนี้หมายถึง

1) ความสามารถหรือแม้แต่สภาพของศักยภาพซึ่งไม่จำเป็นต้องเกิดการกระทำใดๆ นั้น คือบุคคลอาจมีอำนาจ แต่ยังไม่แสดงออกซึ่งอำนาจนั้น

2) สัมพันธภาพที่ต้องขึ้นต่อกัน ยิ่งนาย ข. ต้องขึ้นกับนาย ก. มากเท่าใด นาย ก. ยิ่งมีอำนาจเหนือนาย ข. มากเท่านั้น

3) นาย ข. มีดุลยพินิจเหนือพฤติกรรมของเขาเอง

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว กล่าวว่า อำนาจคือ สมรรถภาพในความสัมพันธ์ของมนุษย์ หมายถึงอำนาจจะเกิดขึ้นโดยความสัมพันธ์ของบุคคล มิใช่ลำพังเพียงคนเดียว แต่ในความจริง อำนาจเกี่ยวข้องกับตำแหน่งทางสังคมหรือตำแหน่งทางการเมืองของบุคคล ซึ่งนักวิชาการเรียกว่า “บทบาททางการเมือง” หรือ “บทบาททางสังคม” เมื่อบุคคลมีบทบาททางการเมืองและสังคมอยู่หลายอย่าง แต่ละคนจึงใช้อำนาจในหลายลักษณะตามบทบาททางการเมืองและสังคมของตน หรือใช้ “สมรรถภาพ” ซึ่งตรงกับคำว่า capacity ซึ่งหมายถึง ความสามารถที่ผลักดันคนอื่นให้กระทำตามที่ตนปรารถนา ซึ่งบางคนอาจเรียกว่า “อิทธิพล” ในลักษณะดังที่กล่าวมานี้ อำนาจเป็นพลังที่มีอยู่ในตำแหน่งทางการเมืองและสังคมของบุคคลและกลุ่มบุคคล เป็นสมรรถภาพที่ทำให้เกิดอิทธิพล อิทธิพลจะเกิดขึ้นก็โดยมีปรากฏการณ์ ดังนั้นในการวิเคราะห์อำนาจจึงเน้นวิเคราะห์อิทธิพลที่เกิดขึ้นจากอำนาจ (พรศักดิ์ผ่องแผ้ว, 2544, p. 460)

อำนาจและอิทธิพลเป็นเรื่องของสิ่งที่มีคุณค่าในระบบซึ่ง สุจิต บุญบงการได้อธิบายความหมายของ Lass well ว่า อำนาจหรือสิ่งที่มีคุณค่าของบุคคลนั้นนอกเป็น 2 กลุ่ม กลุ่มแรกคือ อำนาจจากความเคารพนับถือ ความถูกต้อง ความรัก กลุ่มที่สองเป็นเรื่องของสวัสดิการ การกินดีอยู่ดี ความมั่งคั่ง ความรอบรู้ ทักษะ ความชำนาญ การเมืองเป็นเรื่องของความพยายามที่จะแสวงหาอำนาจซึ่งมักจะไม่ใช่เพียงพอต่อทุกคนในระบบ บางคนได้รับสิ่งที่ต้องการ บางคนอาจสูญเสียสิ่งที่ต้องการ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงผลของการต่อสู้ทางการเมือง (สุจิต บุญบงการ, 2542, pp. 3-4)

การได้มาซึ่งอำนาจและการรักษาอำนาจทางการเมืองนั้น ขึ้นกับปัจจัยหลายประการ ซึ่ง Dahl เห็นว่า ผู้ใดจะมีอำนาจทางการเมืองมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับว่า เขามีทรัพยากรทางการเมืองในการครอบครองมากเพียงใด สองมีความสามารถและทักษะในการใช้ทรัพยากรเหล่านั้นเพื่อการเมืองมากน้อยเพียงใด และบุคคลนั้นมีความสนใจทางการเมืองมากน้อยเพียงใด ทรัพยากรทางอำนาจ หมายถึงสิ่งใดๆ ที่ปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มบุคคลอาจนำมาใช้เพื่อให้เกิดอำนาจขึ้นซึ่งมีหลายลักษณะดังนี้

1. การเป็นเจ้าของ ได้แก่ การครอบครองปัจจัยที่อาจทำให้เกิดอำนาจเช่น เงินทอง ความรู้ ความชำนาญ บุคลิกลักษณะดี เป็นต้น
2. การได้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญในองค์กร
3. การได้รับมอบอำนาจจากผู้อื่น
4. การเป็นเจ้าขององค์กร (สุวรรณ พุดกนา, 2548, p. 58)

2.5.3 อำนาจของการเมืองในองค์กรและพฤติกรรมการเมืองในองค์กร

นักวิชาการได้ให้ความหมายของการเมืองในองค์กรว่า การเมืองในองค์กรมุ่งเน้นไปที่การใช้อำนาจ เพื่อให้มีผลต่อการตัดสินใจในองค์กรหรือพฤติกรรมต่างๆ นักวิชาการบางคนระบุว่าการเมืองในองค์กรหมายถึงกิจกรรมของบุคคล กลุ่มบุคคลที่ต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ ในขณะที่บางคนเมื่อได้อำนาจมาแล้วได้มีการพัฒนาและใช้อำนาจที่ได้มาเพื่อบรรลุผลที่พึงปรารถนา บางคนระบุว่าการเมืองในองค์กรหมายถึง โครงสร้างและกระบวนการของการใช้อำนาจ และอำนาจหน้าที่เพื่อให้มีผลต่อเป้าหมายการตัดสินใจที่เกิดขึ้น ไม่ใช่การตัดสินใจที่เกิดจากเหตุผล แต่เป็นการตัดสินใจแบบประนีประนอม การต่อรอง บางคนระบุว่าการเมืองในองค์กรหมายถึง การกระทำที่จงใจหรือเจตนาในการใช้อิทธิพลต่อบุคคลอื่นเพื่อให้ได้มา หรือปกป้องผลประโยชน์ของบุคคลเองหรือกลุ่มของตน ในขณะที่บางคนว่าการเมืองในองค์กรหมายถึงกระบวนการที่บุคคลแต่ละบุคคลหรือกลุ่มใช้อำนาจใดก็ตาม เพื่อใช้อิทธิพลต่อการตัดสินใจขององค์กร โดยการตัดสินใจดังกล่าวเป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มตน (จุมพล นิมพานิช, 2551, p. 154)

กล่าวได้ว่าอำนาจเป็นปัจจัยสำคัญทางการเมืองประการหนึ่ง ซึ่งอำนาจเป็นสมรรถนะที่ทำให้เกิดอิทธิพล เพราะอำนาจทางการเมืองขึ้นอยู่กับขึ้นอยู่กับปัจจัยที่สำคัญหลายประการด้วยกัน เช่น ตำแหน่ง หน้าที่ การเป็นเจ้าของ การครอบครองปัจจัยที่อาจทำให้เกิดอำนาจได้ เช่น เงินทอง ความรู้ ความสามารถ ความชำนาญ บุคลิกลักษณะดี เป็นต้น โดยการใช้อำนาจผ่านกระบวนการต่างๆ เช่น อำนาจหน้าที่ เพื่อให้ส่งผลต่อเป้าหมายที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจ การใช้อำนาจเพื่อเป็นอิทธิพลต่อการตัดสินใจขององค์กร อันเป็นอำนาจให้เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ส่วนตน โดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่และทรัพยากร ที่ก่อให้เกิดอำนาจ

2.5.4 การเมืองในระบบราชการ (Bureaucratic Politics)

การนำนโยบายไปปฏิบัติมิใช่เป็นการนำกระบวนการนำคำสั่งไปปฏิบัติแต่เพียงอย่างเดียวแต่มีการเมืองเกิดขึ้นและเข้ามาเกี่ยวข้องในทุกขั้นตอนการดำเนินงาน จึงต้องนำการเมืองมาวิเคราะห์ ที่ผ่านมามักเข้าใจว่าการเมืองมีอยู่แต่ในสถาบันการเมือง เช่น รัฐบาล พรรคการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์ แต่ในความเป็นจริงระบบราชการก็มีการเมือง ซึ่งจะเห็นได้จากงานของ

แอ็ปเฟิลปี ค.ศ. 1949 ซึ่งได้อธิบายว่า ด้วยเหตุผลที่ข้าราชการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และเป็นผู้แนบนโยบายไปปฏิบัติ จึงเป็นไปได้ยากที่ระบบราชการจะไม่มีพรรคพวกและ ไม่เอาเรื่องส่วนตัวมาปะปนและคงความยุติธรรมให้ทุกคนและทุกกลุ่ม เนื่องจากระบบราชการก็เป็นกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มหนึ่ง จึงยากที่จะแยกการเมืองออกจากการบริหารในปัจจุบัน จึงเป็นที่ยอมรับในแนวคิดวาระบบราชการมีการเมือง และการเมืองกับการบริหารไม่สามารถแยกออกจากกันได้ การบริหารการบังคับใช้กฎระเบียบก็มีข้าราชการเป็นผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายรวมถึงการตัดสินใจในประเด็นเฉพาะ รวมถึงนโยบายซึ่งฝ่ายนักการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์เข้าใจในเรื่องนี้ ดีจึงพยายามเข้าควบคุมระบบราชการ (H. Douglas Brown, 1980, p. 3)

ทฤษฎีการเมืองในระบบราชการเป็นการชี้ให้เห็นว่าการเมืองกับการบริหารไม่สามารถแยกออกจากกันได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาค่านิยม (value problem) ซึ่งเป็นปัญหาหลักของการเมือง ซึ่งมีความหมายถึงการใช้อำนาจ ในการตัดสินใจ ว่าใครได้อะไรที่ไหนเมื่อไหร่อย่างไร ผ่านการจัดสรรสิ่งอันมีคุณค่าในสังคมภายใต้เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง (Waldo, 1955, pp. 60-61)

ภายใต้ค่านิยมที่หลากหลาย การตัดสินใจ การจัดสรรผลประโยชน์และค่าน้ำหนักความสำคัญในเรื่องต่างๆ รวมถึงการกำหนดเป้าหมายของนโยบาย ไม่สามารถหนีปัญหาค่านิยมได้เนื่องจาก ระบบราชการมีส่วนเข้าไปเกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมืองในลักษณะของการตีความเป็นแนวปฏิบัติหรือระเบียบ ภายใต้ค่านิยมของระบบราชการไปสู่แนวปฏิบัติหรือระเบียบ ระบบราชการจึงเป็นตัวแปรที่สำคัญในการตอบสนองความต้องการฝ่ายการเมืองผู้กำหนดนโยบาย จึงมีส่วนที่จะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมืองในเรื่องของค่านิยมจึงปฏิเสธไม่ได้ว่าการเมืองกับการบริหารไม่สามารถแยกออกจากกันได้ การเมืองในระบบราชการตามสมมุติฐานของ โรซาติ (Rosati) ที่ได้กล่าวถึงการเมืองในระบบราชการที่มีการใช้อำนาจในการต่อรอง การอุดหนุน ผลักดัน การดัดเกมส์ และมีความขัดแย้งอย่างสูงมีลักษณะของการเมืองในระบบราชการที่เข้มข้นในพื้นที่ของนโยบายสาธารณะ ในทางตรงกันข้ามบางพื้นที่แทบจะไม่มี ความขัดแย้งเกิดขึ้น ซึ่งลักษณะของการเมืองในระบบราชการจะมีมากหรือน้อย โรซาติ ได้ชี้ให้เห็นลักษณะของการเมืองในระบบราชการไว้ 2 มิติ

1) มิติเชิงโครงสร้างการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายสาธารณะ กล่าวคือคือระดับการมีส่วนร่วมในขั้นการกำหนดนโยบายของผู้บริหารระดับสูง ผู้บริหารหน่วยงานราชการ และองค์กรวิชาชีพที่เข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายตั้งแต่เริ่มต้น ซึ่งแนวมองนี้ชี้ให้เห็นว่าฝ่ายการเมืองหรือรัฐมนตรีไม่ได้มีอำนาจในการกำหนดทิศทางของนโยบายนี้ตั้งแต่ช่วงก่อรูปนโยบาย

มิได้กำหนดไว้ว่านโยบายที่ดีควรมีลักษณะ เป้าหมาย และวัตถุประสงค์อย่างไร ทุกอย่างล้วนมีระบบฝ่ายข้าราชการเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายตั้งแต่แรก ดังนั้นรัฐมนตรีหรือฝ่ายการเมืองจึงไม่มีอำนาจทางการเมืองในการที่จะกำหนดนโยบายทั้งกระบวนการ เป็นเพียงตัวแสดงร่วม จึงเป็นเรื่องปกติที่ไม่สามารถใช้อำนาจความคุมหน่วยงานกลางที่แปลงนโยบายเป็นแนวปฏิบัติซึ่งอำนาจของฝ่ายการเมืองย่อมมีน้อยในการกำกับ นั่นหมายความว่า อำนาจของบรรดาหน่วยงาน และระบบราชการที่เป็นหน่วยงานย่อยๆ เหล่านี้สามารถแปลงนโยบายเป็นแนวปฏิบัติภายใต้แนวคิดและค่านิยมองค์กรของตนใส่ในตัวนโยบายในขั้นตอนการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ สามารถกล่าวได้ว่าการเมืองในระบบราชการของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติจะมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับโครงสร้างการตัดสินใจที่ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานราชการเข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจเชิงนโยบายตั้งแต่แรกย่อมมีการเมืองในระบบราชการสูง เนื่องจากรัฐมนตรีไม่ได้มีอำนาจตั้งแต่การกำหนดนโยบายแต่เป็นการกำหนดจากกลุ่มต่างๆ

2) มิติของบริบทของการตัดสินใจนโยบาย กล่าวคือนโยบายที่กำลังอยู่ในระหว่างการกำหนดนโยบายไม่ใช่สิ่งที่สามารถตัดสินใจได้ในทันที แต่กลับพบว่าภายใต้ประเด็นการพิจารณานั้นๆ กลับมีความสลับซับซ้อน มีความยากเป็นเรื่องที่ต้องถกเถียงหาข้อยุติ ต่างคนต่างตีความไปในแนวทางของตนเอง กล่าวคือบริบทของนโยบายนั้นไม่ใช่ในนโยบายตรงๆ ที่เห็นได้ชัด แต่จะซับซ้อนมาก ดังนั้นจึงขึ้นอยู่กับแต่ละหน่วยงานที่จะนำไปตีความเป็นแนวทางของตนเองซึ่ง โรชาติ ได้ชี้ให้เห็นว่าในพื้นที่ ที่มีการเมืองในระบบราชการที่เข้มข้นเนื่องมาจากสาเหตุของการเผชิญหน้าของหน่วยงานที่หลากหลาย (bureaucratic confrontation) จึงถือได้ว่าเรื่องของการเมืองในระบบราชการจึงเป็นตัวแปรที่สำคัญขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ซึ่ง โรชาติ ได้นิยามเชิงปฏิบัติการของการเมืองระบบราชการว่ามีคุณสมบัติที่สำคัญ 6 ประการดังต่อไปนี้

1. มีหลายตัวแสดงของระบบราชการในโครงสร้างของการกำหนดนโยบาย กล่าวคือโครงสร้างในการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงานราชการหรือหน่วยงานรัฐไม่มีความเป็นเอกภาพ แต่กลับมีความแตกแยกย่อยไปเป็นหลายหน่วยงาน ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีความเป็นอิสระ

2. ตัวแสดงเหล่านี้ล้วนมีการขัดแย้งทางผลประโยชน์ และมีความเกี่ยวข้องกันหลายบริบท และจำเป็นต้องทำงานร่วมกันท่ามกลางพื้นที่ความขัดแย้งเนื่องจากความจำเป็นเพื่อความสัมพันธในอนาคต กล่าวคือแม้มีความขัดแย้งกันในเรื่องของผลประโยชน์แต่ยังจำเป็นที่

จะต้องทำงานร่วมกันในพื้นที่เดียวกันและจำเป็นต้องร่วมมือกันบนความขัดแย้งเพื่อผลักดันนโยบายให้สำเร็จด้วยกันอยู่ดี

3. ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างตัวแสดงเหล่านี้ถูกขยายออกไป ตัวอย่างเช่น ตัวแสดงเชิงสถาบัน ตัวแสดงเชิงการเมือง ตัวแสดงเชิงการเมือง และตัวแสดงวงในซึ่งมีอำนาจมากกว่าตัวแสดงประเภทอื่นๆ ในบริบท กล่าวคือความสัมพันธ์เชิงอำนาจของในพื้นที่ที่แตกต่างกันนั่นเอง

4. ปฏิสัมพันธ์ได้รับการแสดงคุณลักษณะพิเศษโดยการเจาะต่อรองระหว่างตัวแสดงกลุ่มต่างๆ กล่าวคือตัวแสดงแต่ละฝ่ายมีการผลักดัน เหนี่ยวรั้ง ในเป้าหมายคือนโยบายของตนจึงทำให้เกิดกระบวนการที่แสดงออกในลักษณะของการเจาะต่อรองกันตลอดเวลา

5. การตัดสินใจเกิดขึ้นโดยการต่อรอง การสร้างความร่วมมือ และการสร้างความประนีประนอมระหว่างกลุ่มที่แตกต่างกัน สามารถกล่าวได้ว่าในทุกขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมมีการสร้างกลุ่มเพื่อเป็นพันธมิตรหรือสร้างความร่วมมือ หรือเจาะต่อรองระหว่างกันตลอดขั้นตอนกระบวนการนโยบาย ของแต่ละกลุ่ม

6. ผลลัพธ์ของการตัดสินใจมีแนวโน้มที่จะไวต่อการเลื่อนไหลชั่วคราว ได้แก่ ช่วงเวลา ความล่าช้าระหว่างการตัดสินใจกับการดำเนินงานที่แท้จริง และการเลื่อนไหลโดยสมัครใจ ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงภายหลังการตัดสินใจเกี่ยวกับเนื้อหาของนโยบาย กล่าวคือผลที่ได้จากการตัดสินใจนั้นมีผลกระทบเชิงบวกหรือเชิงลบอย่างรวดเร็วต่อวงจรนโยบาย (Rosati) อ้างถึงใน (Thomas Preston, 1999, pp. 53-55)

โดยปกติการเมืองในระบบราชการจะชี้ให้เห็นถึงสถานะอำนาจ และบทบาทหน้าที่ของตัวแสดงในระบบราชการในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) ในมิติทางสังคมที่ได้ศึกษาถึงบทบาทของระบบราชการไทย ได้ชี้ให้เห็นว่าบทบาทของข้าราชการไม่ได้อยู่เพียงแค่ขั้นตอนการกำหนดนโยบายเท่านั้นแต่ยังมีอยู่ในทุกขั้นตอนของกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติในรูปแบบต่างๆ ในรูปแบบของชนชั้นปกครอง นิติบัญญัติ การกำหนดเป้าหมายและทิศทางการดำเนินงานพัฒนาต่างเป็นต้น ซึ่งลักษณะของการเมืองในระบบราชการมีฐานอำนาจ และความสัมพันธ์กับรัฐอย่างไรนั้นมีทฤษฎีที่มาสันนิษฐานมากมายแต่ผู้วิจัยจะขอนำมาเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องของ 4 ทฤษฎีได้แก่

1) ทฤษฎีในแนวการเมืองฝ่ายขวา ซึ่งอธิบายว่า ระบบราชการคือจักกกลหรือฟันเฟืองของรัฐในการขับเคลื่อนการดำเนินงานพัฒนาประเทศในรูปแบบต่างๆ โดยที่อำนาจไม่ได้รวมอยู่ที่ศูนย์กลางเพียงที่เดียวเท่านั้น แต่มีการกระจายอำนาจไปสู่กลุ่มต่างๆ เช่นกลุ่มธุรกิจ

องค์การวิชาชีพวิชาการ และกลุ่มนอกระบบราชการซึ่งเป็นชนชั้นนำซึ่งระบบราชการต้องดำเนินการพัฒนาไปในแนวทางของชนชั้นนำในกลุ่มนี้ (Farazmand, 1989, pp. 155-203)

2) ทฤษฎีแนวคิดการเมืองฝ่ายซ้ายได้ชี้ให้เห็นถึงระบบราชการที่เป็นเครื่องมือหลักของฝ่ายการเมืองและชนชั้นปกครองในฐานะผู้มีอำนาจ อย่างเช่นฝ่ายการเมือง หรือผู้นำของประเทศ (Weber, 1947)

3) ทฤษฎีในลัทธิราชการนิยม (bureaucratism) ได้กล่าวว่าการเมืองในระบบราชการมีลักษณะฝ่ายข้าราชการระดับสูงใช้อำนาจไปในทางมิชอบเพื่อประโยชน์ส่วนตน ด้วยเหตุที่ระบบการเป็นเครื่องมือที่สามารถทำให้บรรลุเป้าหมายได้

โดยที่ระบบราชการจะให้ความสำคัญอย่างเต็มที่กับสิ่งที่ลดทอนอำนาจของระบบราชการหรือการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการเมือง (Farazmand, 1989, pp. 155-203)

4) ทฤษฎีในแนวการสร้างระบบราชการ (Bureaucratization) กล่าวคือการสร้างฐานอำนาจของระบบราชการในรูปแบบของการรวมศูนย์แบบอำนาจเดียวเช่นผู้นำประเทศแทนแบบเดิมที่กระจายกระจายซึ่งจะสามารถควบคุมระบบราชการด้วยเหตุผลที่ระบบราชการเป็นเครื่องมือหนึ่งในการขยายอำนาจของชนชั้นปกครอง

กล่าวโดยสรุปได้ว่าการเมืองในระบบราชการคือการอธิบายบทบาทของระบบราชการและข้าราชการที่เกิดขึ้นในกระบวนการนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อศึกษาบทบาทของระบบราชการในสังคม ได้เผยให้เห็นบทบาทของระบบราชการที่ไม่ได้อยู่เพียงในขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติเท่านั้น แต่มีอยู่ตลอดกระบวนการนโยบาย ในหลากหลายรูปแบบของความขัดแย้ง การเผชิญหน้าระหว่างหน่วยงานหลายหน่วยงาน (Bureaucratic confrontation) ซึ่งมีผลต่อเนื่องมาจากโครงสร้างการกำหนดนโยบายที่ไม่มีความเป็นเอกภาพส่งผลให้เกิดความขัดแย้งทางผลประโยชน์แต่ต้องดำเนินงานร่วมกันภายใต้พื้นที่ของนโยบายเดียวกัน ซึ่งมีได้มีความเป็นเอกภาพ ซึ่งความสัมพันธ์ของตัวแสดงทางการเมืองต่างๆ จะกระจายกระจายไปยังตัวแสดงอื่นๆ มีการต่อรองเพื่อเป้าหมายของตน และการสร้างกลุ่มพันธมิตรในกลุ่มต่างๆ ตลอดขั้นตอนการบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งจะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วต่อวงจรรายนโยบายภายหลังการตัดสินใจนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.5.5 ค่านิยมระบบราชการ

ค่านิยมหมายถึง สิ่งสำคัญที่คนยึดติดเพื่อใช้สำหรับกำหนดทิศทางไปสู่การปฏิบัติ และยังหมายถึงความเชื่อว่า การกระทำใดๆ ก็ตามย่อมมีทางเลือกที่ดีกว่า ซึ่งคนทั่วไปมองว่าค่านิยมเป็นคุณสมบัติที่ติดตัวคนทุกคน และบอกว่าอะไรดี ไม่ดี อะไรควรเลือก หรืออะไรไม่ควร

เลือก ซึ่งนักวิชาการได้จำแนกค่านิยมออกเป็นประเภทต่างๆ ซึ่งค่านิยมเป็นระบบความชอบพิเศษ เนื่องจากสิ่งที่เราชอบเราจะให้คุณค่ามากกว่าสิ่งที่ไม่ชอบโดยสามารถแบ่งออกได้ 2 ประเภทคือ

1. ค่านิยมเฉพาะตัว (Individual Value) ซึ่งหมายถึง ค่านิยมส่วนบุคคลเป็นการตัดสินใจเลือกในสิ่งหรือสถานการณ์ที่ตนเองพอใจหรือต้องการ ซึ่งความพอใจนั้นถือว่าเป็นค่านิยม (Value) ของแต่ละบุคคล

2. ค่านิยมของสังคม (Social Value) ซึ่งนักวิชาการได้แสดงทัศนะไว้ว่า ค่านิยมของสังคม คือการรวมค่านิยมของคนส่วนใหญ่ในสังคมนั้นๆ สถานการณ์หรือสิ่งนั้นๆ จึงกลายเป็นค่านิยมของสังคมนั้นไป

แนวคิดค่านิยมในการทำงาน

ค่านิยมในการทำงานเป็นค่านิยมประเภทหนึ่งของบุคคล และมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของบุคคลในการทำงาน เพราะเป็นสิ่งที่ใช้เป็นเกณฑ์พิจารณาและแสดงออกในรูปแบบของพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับการทำงานตามค่านิยมในการทำงานที่มีอยู่เดิม บุคคลจึงมักจะใช้ค่านิยมในการทำงานเป็นเกณฑ์ในการหาลักษณะงานหรือองค์การที่มีค่านิยมสอดคล้องกับการทำงานของตน สามารถกล่าวได้ว่าค่านิยมในการทำงานหมายถึง ความเชื่อที่มีความสำคัญแลมีค่าต่อการทำงานซึ่งพนักงานแต่ละคนยึดถือปฏิบัติและนำมาใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน

แนวคิดเกี่ยวกับค่านิยมของข้าราชการ

ทุกคนล้วนมีแนวคิดเกี่ยวกับค่านิยมในการทำงานของข้าราชการและระบบราชการที่แตกต่างกัน อยู่ที่ค่านิยมเฉพาะตัวที่กำหนดให้มีความเชื่อว่าข้าราชการไทยมีการทำงานที่ดีสมกับเป็นข้าของแผ่นดิน ซึ่งนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับค่านิยมของข้าราชการไทยและระบบราชการว่า ค่านิยมของข้าราชการไทยในยุคปฏิรูปมีส่วนสำคัญในการกำหนดพฤติกรรม ในทางตรงกันข้าม พฤติกรรมด้านทัศนคติ ความคิด ความเชื่อหรือการกระทำในลักษณะถาวรซึ่งข้าราชการได้ยึดถือปฏิบัติอย่างถาวรสืบทอดกันมาจึงเป็นส่วนสำคัญในการกำหนดค่านิยมของข้าราชการไทย ดังนั้นการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพต่างๆ จึงส่งผลกระทบอย่างสำคัญในเชิงพฤติกรรมต่อระบบราชการ ซึ่งสามารถอธิบายได้ว่า

1) ข้าราชการยึดกฎหมายและระเบียบเพื่อเอาตัวรอดมากกว่าการพิจารณาผลสำเร็จในภาพรวมของงาน และมีลักษณะการเลือกปฏิบัติเพื่อประโยชน์ของตน และกลุ่มของตนมากกว่าส่วนรวม

2) ข้าราชการยึดประโยชน์ของส่วนราชการที่ตนสังกัดมากกว่าผลประโยชน์ของระบบราชการหรือผลประโยชน์ของชาติ ซึ่งอาจเกิดจากขาดจริยธรรม ขาดจรรยาบรรณวิชาชีพ มาตรฐานในการประพฤติปฏิบัติตนของข้าราชการในการสร้างจิตสำนึกว่า ต้องทำงานเพื่อ

ตอบสนองใคร เพราะการทำงานตอบสนองประชาชนเป็นผลตอบสนองในระยะยาวที่ไม่ชัดเจน จึงเลือกประโยชน์ที่ใกล้ตัวคือประโยชน์ เพราะเมื่อผู้บังคับบัญชาเห็นถึงความสามารถที่ชัดเจนจึงจะได้รับความดีความชอบ จึงเป็นลักษณะที่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนและเห็นผลรวดเร็ว

3) ข้าราชการมุ่งสนองตอบนโยบายจากส่วนกลางมากกว่าในท้องถิ่นหรือภูมิภาค ส่งผลให้การกำหนดนโยบาย แผนงาน และงบประมาณรวมอยู่ที่ศูนย์กลางมากกว่าภูมิภาคที่เหมาะสมหรือขาดแคลนงบประมาณ

4) ข้าราชการยอมรับอิทธิพลจากผู้มีอำนาจมากกว่าความถูกต้องจากหลักวิชาชีพ และขาดลักษณะในเรื่องการยึดถือและปฏิบัติร่วมกัน

5) ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากการตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน จริงอยู่ถึงจะมีการประเมินผล แต่เป็นการประเมินผลจากภายในหน่วยงานของตน มิใช่การประเมินจากภายนอกที่มีความเป็นกลางมากกว่า

6) ข้าราชการมักคิดว่างานราชการไม่มีต้นทุน ไม่มีเจ้าของข้าราชการเป็นเพียงผู้อาศัยมาแล้วก็ไป ซึ่งความคิดดังกล่าวทำให้ข้าราชการไม่รักษาสถาปัตยกรรมของชาติ ทั้งที่ต้นทุนของระบบราชการคือภาษีของประชาชนทั่วประเทศ (ศิริพินิตกานต์ ฝ่ายสมบัติ, 2559, pp. 1-4)

มนุษย์มีความคิด มีการเลือก ตัดสินใจ กำหนดแนวทางแนวคิด ค่านิยมระบบราชการ เป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับค่านิยมที่ยึดถือในหน่วยงานราชการโดยเฉพาะค่านิยมเชิงจริยธรรม แนวคิดค่านิยมระบบราชการแสดงให้เห็นการควบคุมระบบราชการด้วยกลไกที่นอกเหนือไปจากการควบคุมจากภายนอกในลักษณะบังคับ ค่านิยมภายในระบบราชการเองมีศักยภาพและระบบควบคุมที่มีประสิทธิภาพ การบริหารในหลายส่วนให้ความสำคัญกับค่านิยมระบบราชการ ในฐานะที่เป็นระบบควบคุมจากภายใน การควบคุมระบบราชการด้วยแนวทางจำกัดความคิดเห็นหรือดุลพินิจนั้นไม่เพียงพอ การควบคุมระบบราชการควรให้ความสนใจในเรื่องของจริยธรรมภายในของข้าราชการแต่ละคน และค่านิยมระบบราชการโดยรวม เช่นค่านิยมการรับผิดชอบต่อสาธารณะ สำนึกต่อความเสมอภาคทางสังคม สำนึกต่อคุณค่าวิชาชีพ และความ เป็นมืออาชีพ ซึ่งเป็นกรอบการทำงานของระบบราชการ รวมถึงการใช้อำนาจของข้าราชการแต่ละคน ประเด็นสำคัญของกลไกควบคุมระบบราชการในลักษณะนี้จึงไม่ได้อยู่ที่การจัดความเป็นอิสระของระบบราชการออกไปด้วยการควบคุมระบบราชการ แต่อยู่ที่ทำอย่างไรให้ค่านิยมระบบราชการถูกสร้างขึ้นในทิศทางเดียวกัน ยึดถือค่านิยมเหล่านี้ไว้กับสถาบันระบบราชการ และข้าราชการแต่ละคนอย่างไร กล่าวคือการควบคุมระบบราชการ นอกจากการควบคุมแล้วควรปลูกฝัง และถ่ายทอดการกล่อมเกลாத่างสังคมในระบบราชการ สนับสนุนการนำค่านิยมระบบ

ราชการ จริยธรรม และความเป็นมืออาชีพมาใช้เป็นเครื่องมือควบคุมระบบราชการ ไม่ใช่นำมาใช้แทนที่ระบบควบคุมแบบเดิม แต่นำมาใช้อย่างน้อยก็เสริมระบบควบคุมภายนอก ให้การควบคุมระบบราชการเป็นระบบที่ยืดหยุ่นขึ้น (Meier, 1976, pp. 458-469)

กล่าวโดยสรุป ค่านิยมที่จำเป็นของระบบราชการคือ การมีเหตุมีผล เนื่องจากระบบราชการเป็นระบบที่มีสมรรถนะสูงจึงต้องอาศัยหลักเหตุผลในการดำเนินการและการตัดสินใจ มีการใช้หลักของความสำเร็จ และหลักกฎหมายในการปฏิบัติงาน มีการใช้หลักประสิทธิภาพ และการมีส่วนร่วมในการบริหาร การกระจายอำนาจ และคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ

ระบบราชการไทยกับการบรรลุเป้าหมายของประเทศ

ระบบราชการในฐานะที่เป็นสถาบันการเมืองที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นเครื่องมือที่สำคัญของฝ่ายการเมือง ดังนั้น ข้าราชการควรคำนึงถึงเสมอว่า

1) ข้าราชการฝ่ายการเมืองเป็นตัวแทนประชาชน มีความรู้ถึงความต้องการของประชาชนและถ่ายทอดความต้องการของประชาชนเป็นนโยบาย และควบคุมนโยบายให้ได้ โดยข้าราชการการเมืองไม่จำเป็นต้องมีความรู้เกี่ยวกับงานในกระทรวงนั้น เพียงแค่ควบคุมข้าราชการในการดำเนินงานตามลำดับสายบังคับบัญชาให้ไปควบคุมข้าราชการอื่นๆ ให้ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐเท่านั้น ซึ่งหากข้าราชการ การเมือง และข้าราชการประจำ เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเองในการช่วยบริหารประเทศ ประชาชนและประเทศก็จะได้รับผลประโยชน์ แต่ในความเป็นจริงยังมีข้าราชการไม่น้อยที่เข้าไปก้าวก่ายงานของข้าราชการประจำ

2) ข้าราชการประจำเป็นเครื่องมือของฝ่ายการเมือง ดังนั้นข้าราชการประจำจะต้องมีหน้าที่ปฏิบัติงานให้บรรลุตามเป้าหมายของฝ่ายการเมือง

3) การมีฐานะเป็นเครื่องมือเป็นเหตุให้ข้าราชการประจำต้องมีความรู้ทางการบริหารที่จะนำไปสู่การปฏิบัติ แต่อุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่งของข้าราชการไทย คือการขาดความรู้เกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

สามารถสรุปได้ว่า ระบบราชการของประเทศไทยมิใช่มีฐานะเป็นเครื่องมือของฝ่ายการเมืองเพียงอย่างเดียว แต่ยังครอบงำสถาบันการเมืองทำให้เกิดระบบการเมืองที่ไม่สมดุล อีกทั้งข้าราชการไทยส่วนใหญ่มีทัศนคติเชิงลบ ต่อข้าราชการการเมืองซึ่งขาดความรู้ความเข้าใจในการพัฒนาและนำนโยบายสู่การปฏิบัติ (รัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration), 2554)

ค่านิยมองค์การ

ระบบราชการของไทยเป็นระบบการทำงานพื้นฐานที่สำคัญของประเทศ การพัฒนาระบบราชการจึงมีความสำคัญด้วยเหตุผลที่ว่าหากระบบพื้นฐานมีการทำงานที่มีประสิทธิภาพย่อมส่งผลต่อความเจริญก้าวหน้าของประเทศ วัฒนธรรมจึงเป็นสิ่งที่ครอบคลุมทุกสิ่งไม่ว่าจะเป็น

แบบแผน ความคิด การกระทำ การแสดงออกของมนุษย์ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ซึ่ง Edward B. Tyler (Edward B. Tyler, 1877) ได้อธิบายว่า วัฒนธรรมคือผลของความรู้ ความเชื่อ ศิลปะ จริยธรรม ประเพณี ตลอดจนอุปนิสัยต่างๆ ซึ่งมาจากกลุ่มสมาชิกของสังคม จนเกิดเป็นค่านิยมทางสังคมซึ่งคอยกำหนดพฤติกรรมของมนุษย์ในแง่ของกฎเกณฑ์ ระเบียบ และมาตรฐานการดำรงชีวิตของคนในกลุ่มที่มีการเปลี่ยนแปลงจากรุ่นสู่รุ่น ซึ่งวัฒนธรรมประกอบด้วยคุณสมบัติ 3 ประการ คือ (สมบัติ ธารงษ์วงศ์, 2549, p. 235)

1. วัฒนธรรมเป็นสิ่งที่เรียนรู้และสามารถศึกษาและทำความเข้าใจได้ทั้งในทางตรงคือการคลุกคลีหรือร่วมกิจกรรมโดยตรงซึ่งส่งผลให้เรามีความเข้าใจโดยชัดเจน และทางอ้อมคือการศึกษาจากเอกสารต่างๆ ที่ได้มีผู้รวบรวมไว้

2. วัฒนธรรมเป็นสิ่งที่เกิดจากการบวนการเรียนรู้ทางสังคมมากกว่าการถ่ายทอดทางสายเลือด เพราะการดำรงชีวิตของมนุษย์ล้วนได้รับอิทธิพลจากการหล่อหลอมของสังคม

3. วัฒนธรรมมีการเปลี่ยนแปลงได้อย่างสม่ำเสมอ หรือเป็นพลวัตร ไม่มีวัฒนธรรมใดที่จะคงอยู่อย่างสมบูรณ์หรือไม่มีการเปลี่ยนแปลงแม้แต่น้อย

ดังนั้น วัฒนธรรมจึงหมายถึง รูปแบบ แบบแผนการดำเนินชีวิต ของกลุ่มคนที่มีการปฏิบัติสืบทอดต่อกันมา และเป็นสิ่งที่มนุษย์ได้สร้างขึ้นในรูปแบบของ ความรู้ ความเชื่อ และพฤติกรรมของมนุษย์ ที่เราเรียกว่าค่านิยม

คุณลักษณะของวัฒนธรรมองค์กร

วัฒนธรรมองค์กรเป็นเรื่องนามธรรม เกี่ยวกับค่านิยมความเชื่อของคนซึ่งสังเกตได้ยาก แต่นักวิชาการส่วนใหญ่เห็นว่าวัฒนธรรมองค์กรมีลักษณะดังนี้ (สุนทร วงศ์ไวยวรรณ, 2540)

1. วัฒนธรรมองค์กรเป็นปรากฏการณ์ของกลุ่มคนจำนวนหนึ่งในหน่วยงาน ไม่ใช่ ความคิด ความเชื่อ หรือค่านิยมและการกระทำของคนๆ เดียว ดังนั้นวัฒนธรรมองค์กรจึงเป็น ความคิด ความเชื่อ ค่านิยมที่หลายคนยอมรับและนำไปปฏิบัติ จนสามารถคาดคะเนพฤติกรรมของคนที่อยู่ในวัฒนธรรมเดียวกันได้ ซึ่งวัฒนธรรมเป็นสิ่งที่สมาชิกทุกคนเห็นพ้องต้องกัน เช่นเดียวกับระบบราชการที่มีความซับซ้อน มีขนาดใหญ่ มีการติดต่อกับหน่วยงานอื่นๆ ทางสังคมอย่างกว้างขวาง จึงต้องมีการปรับตัวตามการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม

2. วัฒนธรรมองค์กรเป็นสิ่งที่ต้องใช้เวลาในการสั่งสม ความคิด ความเชื่อ หรือ ค่านิยม และการกระทำของคนในหน่วยงานที่สามารถแก้ไขปัญหาและสนองต่อความต้องการของหน่วยงาน และพัฒนาแนวปฏิบัติของคนในหน่วยงานให้เป็นที่ยอมรับและนำไปใช้ในบรรทัดฐานเดียวกัน

3. วัฒนธรรมองค์กรคือการติดต่อสร้างความสัมพันธ์กับบุคคลอื่น วัฒนธรรมองค์กร เป็นสิ่งที่สมาชิกองค์กรค่อยๆ เรียนรู้ผ่านกระบวนการถ่ายทอดวัฒนธรรมที่เรียกว่า การหล่อหลอม ขององค์กร การเรียนรู้วัฒนธรรมองค์กรทำให้เราสามารถรู้พฤติกรรมในสถานการณ์ต่างๆ ที่ทำให้ เราสามารถอยู่ร่วมกันและเป็นที่ยอมรับจากการเรียนรู้และถ่ายทอดทางสังคม

4. วัฒนธรรมองค์กร เป็นสิ่งที่ปรับเปลี่ยนได้เนื่องจากวัฒนธรรมองค์กรต้องใช้เวลาใน การพัฒนา เป็นสิ่งที่ไม่หยุดนิ่ง สามารถปรับตัวได้ตามสิ่งแวดล้อมหรือสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง เช่นเทคโนโลยี ที่อำนวยความสะดวกแต่การทำงานต้องแข่งกับเวลามากขึ้น ทำให้วัฒนธรรม องค์กรเกิดการครอบงำและแข่งขันในสภาพสังคมแบบปัจจุบัน

จากการศึกษาของ Daniel R. Denison ได้อธิบายว่าปัจจัยด้านวัฒนธรรมและ ประสิทธิภาพองค์กร จะเกิดจากการที่วัฒนธรรมองค์กรส่งผลต่อประสิทธิภาพขององค์กรเป็นอย่างมาก (Denison Daniel R., 1990) เมื่อวัฒนธรรมก่อให้เกิด

1. การผูกพันและการมีส่วนร่วมในองค์กร
2. การปรับตัวที่เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทั้งภายในและ ภายนอกองค์กร
3. การประพฤติปฏิบัติได้สม่ำเสมอซึ่งจะทำให้เกิดการประสานกันและสามารถ คาดหมายพฤติกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้
4. วิสัยทัศน์และภารกิจขององค์กรที่เหมาะสม ทำให้องค์กรมีกรอบและทิศทางการ ดำเนินงานที่ชัดเจน ปัจจัยทั้ง 4 ส่วนนี้ จะทำให้องค์กรสามารถบรรลุสู่ประสิทธิผลตามที่ต้องการได้ ถือว่ามีความสำคัญที่จะสนับสนุนให้องค์กรบรรลุวิสัยทัศน์ และภารกิจที่กำหนดอย่างเหมาะสม ได้ วัฒนธรรมองค์กรถือเป็นวิถีชีวิตที่คนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งยึดถือปฏิบัติสืบต่อกันมา จนกลายเป็น นิสัยและความเคยชิน เป็นขนบธรรมเนียมประเพณี วิถีประพฤติปฏิบัติ ความเชื่อที่ร่วมกันอย่าง เป็นระบบที่เกิดขึ้นในองค์กร และใช้เป็นแนวทางการกำหนดพฤติกรรมของคนองค์กรนั้นๆ

พฤติกรรมหรือค่านิยมองค์กร จึงเปรียบเสมือนบุคลิกภาพ หรือจิตวิญญาณของ องค์กร คุณลักษณะของวัฒนธรรมองค์กร จึงเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดการพัฒนาระบบราชการเนื่องจาก วัฒนธรรมองค์กรจะเป็นวัฒนธรรมในระดับกว้างและแคบ เป็นแบบแผนให้สมาชิกในองค์กร ยึดถือร่วมกัน รวมถึงเป็นแผนสำหรับพฤติกรรมในการทำงานของมนุษย์ เป็นวิถีเอกลักษณ์ของตน ที่แตกต่างไปจากองค์กรอื่นและการดำรงชีวิตนี้สามารถแลกเปลี่ยนหรือแพร่กระจายออกไปได้โดย ผ่านการสื่อสารในองค์กรผ่านกระบวนการขัดเกลาทางสังคม มุ่งเน้นการปรับตัวที่เหมาะสม การมี

ส่วนร่วมขององค์กร และมีการปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ จะทำให้องค์กรบรรลุวิสัยทัศน์และภารกิจขององค์กร

กล่าวได้ว่าค่านิยมองค์กรเป็นเครื่องสะท้อนต่อค่านิยม วิสัยทัศน์ และความเชื่อขององค์กรไว้อย่างชัดเจน องค์กรจะสามารถพัฒนาและก้าวหน้าไปถึงจุดที่เหมาะสม และเกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนได้นั้นองค์กรต้องมีพฤติกรรมที่ชัดเจนร่วมกัน มีความนิยมนิยมนร่วมกัน ที่เกิดจากรากฐานการปฏิบัติจากคนสู่คน จากกลุ่มไปสู่กลุ่ม จากสังคมไปสู่สังคม ค่านิยมเหล่านั้นการยึดถือเป็นแนวปฏิบัติร่วมกัน ดังนั้นเมื่อข้าราชการเริ่มทำงานจึงต้องเรียนรู้ถึงการทำงานขององค์กรใหม่ที่จะเข้ามาทำงาน ซึ่งวัฒนธรรมองค์กรจะมีหน้าที่ควบคุมดูแลองค์กรจัดสรรทรัพยากรซึ่งความสำเร็จขึ้นอยู่กับความสามารถในการเข้าใจและเปลี่ยนแปลงเมื่อจำเป็น เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมองค์กร

2.5.6 วิชาชีพนิยม (Professionalism)

คำว่า "วิชาชีพ (profession)" วิลเบิร์ต อี. มัวร์ (Wilbert E. Moore) ได้อธิบายว่า วิชาชีพคือ การประกอบอาชีพเต็มเวลา โดยผู้ประกอบวิชาชีพ (professional) ทุ่มเทเวลาให้แก่อาชีพนั้นๆ ผู้ประกอบวิชาชีพอยู่ในกลุ่มผู้ประกอบอาชีพเดียวกัน และมักมีการจัดตั้งสมาคมวิชาชีพอย่างเป็นรูปธรรม ผู้ประกอบวิชาชีพจะต้องมีความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพนั้นๆ อันเป็นผลมาจากการที่ได้รับการฝึกอบรม หรือการศึกษาตรงตามสาขาที่ประกอบวิชาชีพ นอกจากนี้ผู้ประกอบวิชาชีพจะต้องยึดมั่นอยู่กับกฎเกณฑ์ของการประกอบวิชาชีพ ปฏิบัติงานและให้บริการด้วยจิตสำนึกในวิชาชีพ ตลอดจนมีความเป็นอิสระในการประกอบวิชาชีพ

อันเนื่องมาจากการที่ผู้ประกอบวิชาชีพมีความเชี่ยวชาญในการประกอบวิชาชีพของตนในระดับสูง ความหมายของ คำว่า "วิชาชีพ" ตามที่มัวร์ได้อธิบายไว้ใกล้เคียงกับความหมายที่ดินปรัชญ์พุทธได้ให้ไว้ในหนังสือชื่อ "วิชาชีพนิยมของระบบราชการ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" ว่า ความเป็นวิชาชีพ หรือวิชาชีพนิยม (professionalism) นั้นหมายถึงสิ่งที่กลุ่มคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งยึดถือว่า องค์ความรู้ หรือความรอบรู้เกี่ยวกับอาชีพของตนมีค่าและพยายามผลักดันให้สาธารณชนยอมรับสถานภาพอาชีพของตน

คำว่า "profession" ที่แปลว่า "วิชาชีพ" นี้ได้รับการแปลความหมายในพจนานุกรม Oxford Advanced Learner's Dictionary ไว้ดังนี้ "profession: paid occupation especially one that requires advanced education and training" ซึ่งแปลเป็นภาษาไทยว่า "วิชาชีพ หมายถึง อาชีพที่ได้รับค่าตอบแทน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องเป็นอาชีพที่ต้องการการศึกษา และการฝึกอบรมในระดับสูง" ตรงกับที่ ส.เสถบุตร ได้อธิบายคำแปลของคำว่า "profession" ไว้ใน

พจนานุกรม New Modern English-Thai Dictionary ว่า คำว่า "profession" นั้น หมายถึง "อาชีพ ที่ใช้การศึกษาสูง เช่น หนายความแพทย์ วิศวกร ครู ฯลฯ" นอกจากนี้ ดิน ปรัชญพฤทธิ ยังเสนอ เกณฑ์ของวิชาชีพนิยมในระดับมหภาค (ทั้งตามแนวทางประวัติศาสตร์ และแนวทางที่มีใช้ ประวัติศาสตร์" ดังต่อไปนี้ มีการประกอบอาชีพเต็มเวลาโดยมีการจัดแผนงานการศึกษาโดย สมาคมวิชาชีพมีการจัดตั้งสมาคมวิชาชีพ และการออกกฎหมายรับรองสถานสภาพของวิชาชีพ สำหรับการมีจรรยาบรรณวิชาชีพและมีองค์ความรู้ที่เป็นระบบเป็นที่ยอมรับของสังคม มีความรอบรู้ในที่สามารถให้บริการตามมาตรฐานและมีความเป็นอิสระในวิชาชีพ มีเกณฑ์ของ วิชาชีพในระดับจุลภาคหรือระดับบุคคลอีกทั้งยังได้รับการศึกษาตรงตามสาขาวิชาที่ประกอบ อาชีพและมีผู้คอยสนับสนุนในการประกอบอาชีพมีการวางแผนล่วงหน้าที่จะประกอบอาชีพ มีความตั้งใจอย่างแน่วแน่ที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงาน มีความกระตือรือร้นในวิชาชีพและมีความ ประพฤติตามจรรยาบรรณ ความจงรักภักดีและความผูกพัน มองเห็นอนาคตในการประกอบ วิชาชีพ รวมถึงมีความเจริญก้าวหน้าในวิชาชีพของตน

จากเกณฑ์ที่ได้กล่าวมาข้างต้น จะเห็นว่ามีหลายข้อที่คล้ายคลึงกับคำจำกัดความ ของคำว่า "วิชาชีพ" ตามที่มัวร์ได้ระบุได้ นอกจากนี้ ดิน ปรัชญพฤทธิ ได้เน้นความสำคัญของการ จัดตั้งสมาคมวิชาชีพ และการออกกฎหมายรับรองสถานภาพของวิชาชีพว่าเป็นประเด็นที่สำคัญ มาก เพราะสมาคมวิชาชีพจะอาศัยอำนาจตามกฎหมายของสมาคม ในการกำหนดหลักจริยธรรม ของวิชาชีพนั้น ๆ ต่อไป สำหรับกรณี ของประเทศไทยนั้น อาจกล่าวได้ว่าคนไทยเริ่มรู้จักคำว่า "วิชาชีพ" เป็นครั้งแรกในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และวิชาชีพแรกที่ คนไทยรู้จักก็คือวิชาชีพข้าราชการ จะเห็นได้จากการที่พระองค์ทรงปฏิรูปโครงสร้างของระบบ ราชการ ตลอดจนจนการบริหารประเทศให้ทันสมัยทัดเทียมนานาอารยประเทศ ดังที่เราทราบกันดี ว่า พระองค์ทรงดำเนินนโยบายตามพระราชบิดาของพระองค์คือ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้า เจ้าอยู่หัว ในการปรับปรุงประเทศให้เป็นสมัยใหม่ตลอดระยะเวลาที่ทรงครองราช

คำว่า "วิชาชีพ" (profession) ในประเทศไทยเริ่มใช้เป็นครั้งแรกในรัชกาลที่ 3 ซึ่ง หมายถึงการประกอบอาชีพรับราชการ ในรัชสมัยของรัชกาลที่ 5 มีการปรับปรุงประเทศให้ สอดคล้องกับชาวตะวันตก มีการปฏิรูประบบราชการโดยมุ่งพัฒนาข้าราชการไทยให้มีความ เข้มแข็ง และมีความรู้ความสามารถในจากรับมือชาวต่างชาติจากภายนอกประเทศได้ ซึ่งการ ปฏิรูประบบราชการนี้ อาจแบ่งได้เป็น 2 ประการ ดังนี้

1. ให้ข้าราชการทำงานเต็มเวลาและมีเงินเดือน เมื่อเวลาผ่านไป คำว่าวิชาชีพได้ ขยายขอบเขตไปผนวกวิชาชีพอื่นๆ เข้าไว้ด้วย

2. เกิด จรรยาบรรณวิชาชีพซึ่งหมายถึงการควบคุมความประพฤติของผู้ประกอบวิชาชีพข้าราชการ

ซึ่งคำว่าจรรยาบรรณมาจาก (จริย+ธรรม) เมื่อรวมกันแล้วหมายถึงธรรมอันบุคคลพึงปฏิบัติ จึงเป็นที่มาของคำว่า จริยธรรมในวิชาชีพ ซึ่งในลักษณะเดียวกันกับจริยธรรมในวิชาชีพของประเทศตะวันตกซึ่งได้มีการจัดตั้งสมาคมวิชาชีพขึ้น ครั้นเมื่อมีการจัดตั้งสมาคมวิชาชีพขึ้นแล้ว บุคคลในวิชาชีพนั้น ๆ นั้นเองที่เป็นผู้กระตุ้นให้เกิดการมีจริยธรรมในวิชาชีพขึ้น เพื่อยกฐานะวิชาชีพของตนให้เป็นที่ยอมรับของสังคม

ด้วยเหตุนี้ ลักษณะความเป็นวิชาชีพนิยม (professionalism) ของอาชีพข้าราชการ จึงอาจกล่าวได้ว่าเมื่อมีข้าราชการ ก็ย่อมมีความเป็นวิชาชีพนิยมของอาชีพข้าราชการซึ่งต้องมีการพิจารณากันถึงเรื่องจริยธรรมในวิชาชีพข้าราชการซึ่งหมายถึงจริยธรรมในวิชาชีพข้าราชการที่เริ่มมีความสำคัญมากขึ้นตามลำดับ

ครั้นล่วงถึงสมัยต่าง ๆ มา ความเป็นวิชาชีพนิยมได้ขยายขอบเขตกว้างขวางออกไปมากยิ่งขึ้น และได้ผนวกเอาอาชีพอื่น ๆ เข้าไว้ด้วย และเช่นเดียวกันวิชาชีพข้าราชการ บุคคลผู้ประกอบวิชาชีพนั้น ๆ ได้เล็งเห็นความสำคัญของการประกอบวิชาชีพ อย่างมีเกียรติ มีศักดิ์ศรี และมีจริยธรรม ทั้งนี้เพื่อให้เป็นที่ยอมรับของสาธารณชน แต่ละวิชาชีพได้รวมตัวกันก่อตั้งสมาคมวิชาชีพของตนขึ้น ในเวลาต่อมาทุกสมาคมต่างก็ร่วมมือกันสร้างจริยธรรมในวิชาชีพ (หรือที่มักนิยมเรียกกันอย่างแพร่หลายว่า จรรยาบรรณวิชาชีพ) ของตนขึ้น จนถึงสมัยปัจจุบันเกือบทุกวิชาชีพต่างก็มีสมาคมวิชาชีพ กฎหมายควบคุมวิชาชีพ และจริยธรรมในวิชาชีพของตน (วริยาชินวรโรจน์, 2541)

สามารถกล่าวได้ว่าวิชาชีพนิยมเริ่มมาจากระบบราชการที่มีการใช้ทักษะความรู้ความสามารถเฉพาะทางของตนในการประกอบอาชีพ อย่างเต็มเวลา ภายใต้การประกอบอาชีพและการปฏิบัติงานต้องยึดมั่นในกฎเกณฑ์ รวมถึงการยึดหลักจริยธรรมในการปฏิบัติเพื่อการอยู่ร่วมกันอย่างเป็นสุขในสังคม เมื่อนำไปใช้กับการประกอบวิชาชีพ หรือเป็นกรอบให้มนุษย์ประพฤติปฏิบัติจึงต้องยึดหลักจรรยาบรรณของอาชีพ เพื่อการทำงานร่วมกันอย่างสงบสุข

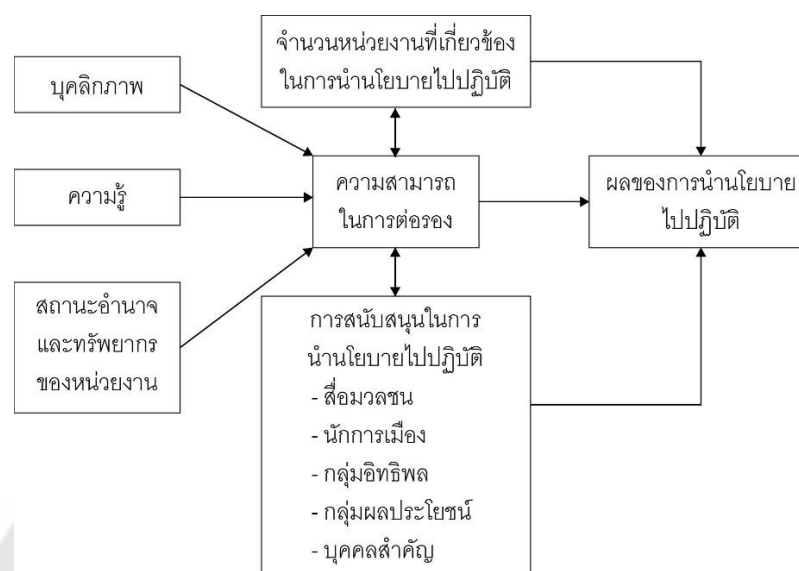
2.6 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับปัจจัยทางการเมือง

ปัจจัยทางการเมืองที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือกล่าวได้ว่ามีผลต่อการดำเนินงานตามนโยบายหรือปฏิบัติตาม การรับส่งงาน ซึ่งสามารถกล่าวได้ว่าปัจจัยทางการเมืองคือ ปัจจัยด้านอำนาจทางการเมือง ด้านกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง ด้านกลุ่มอิทธิพลทาง

การเมือง (ชาตรี โชคดี, 2550, p. 44) ซึ่งในงานวิจัยนี้ผู้ศึกษาวิจัยมุ่งศึกษาถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นหลัก

ปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ของนโยบายสาธารณะที่ถูกกำหนดผ่านขั้นตอนตามกระบวนการนโยบายอย่างรอบคอบแล้ว แต่ก็มีอาจยืนยันได้ว่าเมื่อนำนโยบายไปปฏิบัติแล้วจะเกิดความสำเร็จ การนำนโยบายไปปฏิบัติอาจสำเร็จหรือล้มเหลว หรืออาจสำเร็จเพียงบางส่วน ตามวัตถุประสงค์ มากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดความสำเร็จของนโยบายนั้นๆ โดยเฉพาะปัจจัยที่อยู่นอกเหนือจากการควบคุม ซึ่งในงานวิจัยนี้ผู้ศึกษาวิจัยมุ่งศึกษาถึงปัจจัยทางการเมืองซึ่งส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยได้หยิบยกตัวแบบของทางการเมืองของ วรเดช จันทรศร ที่ได้กล่าวถึงปัจจัยทางการเมืองที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติและแสดงในรูปแบบของ ตัวแบบทางการเมือง (Political Model) ซึ่งตัวแบบนี้เชื่อว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากความสามารถของผู้เล่น (players) หรือบุคคลที่เป็นตัวแทนองค์กร กลุ่ม หรือสถาบัน และความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกขององค์กร ตัวแบบนี้เห็นว่าการสร้างการยอมรับ (consensus) และการมีส่วนร่วมเป็นสิ่งที่ยากจะเกิดขึ้นได้ และความขัดแย้งยังคงเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติที่เกิดขึ้นได้ในระบบสังคมและระบบทั่วไป จึงเป็นการยากที่จะให้ทุกฝ่ายเห็นชอบและปฏิบัติตาม เพราะนโยบายคือการเมือง ซึ่งการเมืองเป็นเรื่องของการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าให้แก่สังคม ซึ่งย่อมจะมีผู้ได้รับประโยชน์และผู้เสียประโยชน์จึงเป็นเรื่องธรรมดาที่ทุกฝ่ายต่างต้องปกป้องผลประโยชน์ของตนเป็นอย่างแรก ดังนั้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นเรื่องของการเผชิญหน้า การบริหารความขัดแย้ง การแสวงหาการสนับสนุนหรือการยอมรับ การโฆษณาชวนเชื่อ การรู้จักสร้างเงื่อนไขหาข้อต่อรอง การจัดสรรทรัพยากรทั้งระหว่างบุคคลและกลุ่มบุคคล หน่วยงาน ตลอดจนองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ความเป็นไปได้ของความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยส่วนหนึ่งจึงขึ้นอยู่กับการเจรจา สถานะของอำนาจและทรัพยากรที่มีอยู่ในหน่วยงานที่สามารถจะใช้เป็นเครื่องมือต่อรองของบุคคลที่เป็นตัวแทนองค์กรจำนวนหนึ่งที่จะต้องเข้าไปเกี่ยวข้อง การสนับสนุนจากนักการเมือง สื่อมวลชน กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ บุคคลสำคัญต่างๆ รวมถึงความแตกต่างทางด้านบุคลิกภาพ ความรู้ความสามารถ ความชำนาญในการต่อรองของผู้เล่นแต่ละคนเป็นสำคัญซึ่ง วรเดช จันทรศร ได้ศึกษาประเด็นในการสนับสนุนตัวแบบนี้มีประเด็นสนับสนุน 4 ประเด็น ประเด็นแรกคือการได้รับการสนับสนุนจากผู้นำระดับสูงของประเทศ ประเด็นที่สองบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กรมีความสามารถในการเจรจาต่อรองเพื่อหาการสนับสนุนจากผู้นำระดับสูงหรือความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตลอดจนแหล่งเงินทุน ประเด็นที่สาม การยอมรับจากสื่อมวลชน กลุ่มอิทธิพล

กลุ่มผลประโยชน์ตลอดจนหัวหน้าหน่วยงานอื่นๆ มีผลต่อการประกันความสำเร็จและความล้มเหลวทั้งสิ้น ประเด็นสุดท้ายคือจำนวนหน่วยงานที่มีหน้าที่นโยบายนโยบายไปปฏิบัติซึ่งมีผลอย่างมาให้การนโยบายนโยบายไปปฏิบัติ (วรเดช จันทรศร, 2543b, pp. 16-199)



ภาพประกอบ 1 ตัวแบบทฤษฎีการนโยบายนโยบายไปปฏิบัติทางด้านการเมืองของ วรเดช จันทรศร

จากการสำรวจวรรณกรรมในการนโยบายนโยบายไปปฏิบัติของกล้าทองขาว (กล้า ทองขาว, 2543, pp. 54-88) พบว่าตัวแปรในการนำกระบวนการนโยบายนโยบายไปปฏิบัติที่ส่งผลให้นโยบายประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว มีหลายตัวแปรซึ่งมีทั้งตัวแปรทางการเมืองและตัวแปรทางการบริหารแต่ผู้วิจัยจะกล่าวถึงตัวแปรทางการเมืองซึ่งตัวแปรคือการสนับสนุนจากส่วนกลางและท้องถิ่นทางการเมืองของการนโยบายนโยบายไปปฏิบัติมีตัวบ่งชี้ 3 ประการประกอบด้วย 1) การสนับสนุนจากผู้มีอำนาจ กลุ่มพลัง และองค์กรที่ใช้อำนาจหรือทรัพยากรผลักดันกระบวนการนโยบายนโยบายไปปฏิบัติ 2) ความสนับสนุนทางด้านวิชาการ ความเชี่ยวชาญ และเทคโนโลยีจากส่วนกลางและท้องถิ่น 3) การสนับสนุนจากประชาชนในพื้นที่เป้าหมาย ด้านการใช้ทักษะ เทคนิค และความสามารถเชิงการจัดการขององค์กรและบุคคลในท้องถิ่น

ศุภชัย ยาวประภาส ได้อธิบายขยายความว่าความสำคัญของปัจจัยทางการเมืองที่เกี่ยวกับการนโยบายนโยบายไปปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายเป็นสิ่งสำคัญเพราะอาจก่อให้เกิดปัญหาบางประการที่ส่งผลให้ไม่สามารถดำเนินการปฏิบัตินโยบายตามกฎหมายได้ ซึ่งไม่ควรมองข้ามเนื่องจากมีผลกระทบถึงนโยบายนั้นๆ ความสนับสนุนจากทุกๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ซึ่ง ชาบาทิเยร์

และแมชมาเนี่ยน ได้ยืนยันว่านโยบายที่ขาดการสนับสนุนอย่างเต็มที่ จากกลุ่มผลประโยชน์และบุคคลที่สำคัญๆ ในวงการบริหารบาล จะมีโอกาสอย่างมากที่จะถูกโจมตีจากหลายๆ ฝ่าย เมื่อเข้ามาในกระบวนการทางนิติบัญญัติ และนโยบายนั้นจะถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไข ให้ผิดไปจากจุดมุ่งหมายดั้งเดิม จนบางครั้งทำให้ไม่สามารถปฏิบัติตามเป้าหมายที่วางไว้ ผลกระทบของนโยบายที่มีต่อกลุ่มอาชีพที่มีอิทธิพล ซึ่งโวลแมน ได้ให้ทัศนะว่า นโยบายที่กลุ่มอาชีพที่มีเล็งเห็นว่าจะส่งผลกระทบในทางลบต่อกลุ่มของตนจะประสบปัญหาในการนำไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก เนื่องจากกลุ่มดังกล่าวจะใช้อิทธิพลทั้งหลายเพื่อที่จะยับยั้งการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าว ความสนับสนุนจากชนชั้นนำในประเทศที่มีต่อนโยบายนั้น และกล่าวได้ว่าในประเทศที่กำลังพัฒนานโยบายที่ไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจังจากชนชั้นนำแล้ว โอกาสที่การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จจะมีน้อยมาก ซึ่งจะดูได้จากทัศนคติของชนชั้นนำว่าเห็นด้วยหรือไม่กับนโยบายนั้น และการสนับสนุนจากสื่อมวลชนที่ แวนมิเตอร์และแวนฮอร์น กล่าวว่า การสนับสนุนจากสื่อมวลชนตลอดจนประชาชนโดยทั่วไป จะมีส่วนสำคัญยิ่งในการผลักดันให้นโยบายนั้นประสบความสำเร็จนโยบายที่ขาดการสนับสนุนจากสื่อมวลชน หรือประชาชนโดยทั่วไปมักประสบปัญหาในทางปฏิบัติอย่างมาก (ศุภชัย ยาวะประภาส, 2540, pp. 101-118) ซึ่งผู้วิจัยได้นำมาเปรียบเทียบเป็นตารางความถี่ของปัจจัยทางการเมืองในมุมมองของนักทฤษฎีดังต่อไปนี้

ตาราง 1 นักทฤษฎีและปัจจัยทางการเมือง

ปัจจัยทางการเมือง							
นักทฤษฎี	บุคลิกภาพ	ความรู้	สถานะอำนาจและทรัพยากรของหน่วยงาน	จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ	ความสามารถในการต่อรอง	การสนับสนุนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ - สื่อมวลชน - นักการเมือง - กลุ่มอิทธิพล - กลุ่มผลประโยชน์ - บุคคลสำคัญ	ผลกระทบของนโยบายที่มีต่อกลุ่มอาชีพที่มีอิทธิพล
วรเดช	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
จันทร์ศร							
กล้า ทองขาว				✓		✓	
ศุภชัย ยาวะประภาส				✓		✓	✓
ซีมาและรอนดิเนลลี(1980: 92-97)						✓	
ซาบาเทียร์ และแมชมาเนียน (1982)						✓	
ไวลแมน (1981)							✓
วีปา (1974)						✓	
แวนมิเตอร์ และแวนฮอร์น						✓	

2.7 แนวคิดเกี่ยวกับการประกันคุณภาพ

แนวคิดการประกันคุณภาพเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดเก็บการผลการตรวจสอบตั้งแต่สมัยโบราณ ต่อมาในยุคปฏิวัติอุตสาหกรรมในยุโรป (ค.ศ.ที่18) จึงมีการจัดการด้านคุณภาพเปลี่ยนจากการผลิตที่ใช้แรงงานคนมาใช้เครื่องจักรผลิตในปริมาณมาก (Mass production) ซึ่งความสม่ำเสมอของคุณภาพสินค้าจึงเป็นสิ่งจำเป็นและเป็นเรื่องสำคัญ

2.7.1 การประกันคุณภาพ (Quality Assurance: QA)

หมายถึงการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดประสิทธิผล หรือการตัดสินใจเลือกอย่างใดอย่างหนึ่งแล้วเกิดผลดีนั้นเป็นเรื่องที่พึงปรารถนา แต่จะมีหลักประกันอย่างไรว่าการบริหารจัดการ หรือการตัดสินใจที่ได้ผลดีนั้นจะยังคงได้ผลตามที่ปรารถนาทุกครั้ง และแนวทางที่จะให้ได้ผลตามที่ปรารถนาทุกครั้ง หรือได้ผลเท่ากันทุกครั้งที่ขึ้นอยู่กับเมื่อครั้งที่ดำเนินการจนได้ผลดีนั้นทำอย่างไร หากดำเนินการเหมือนอย่างที่เคยทุกครั้ง โดยไม่มีปัจจัยแวดล้อมใด ๆ มาแทรกซ้อนผลที่เกิดขึ้นมาก็คงจะเป็นเช่นนั้นทุกครั้ง การเน้นให้ดำเนินการเหมือนครั้งที่ได้ผลดีจึงถือเป็นการประกันคุณภาพ หากวิธีการแปลผลลัพท์นั้นได้

2.7.2 ความหมายของการประกันคุณภาพ

กาญจนา สุขคนธณี (2549) ได้กล่าวถึงการประกันคุณภาพไว้ว่าสาระของกระบวนการประกันคุณภาพ คือ การจัดการว่าด้วยการนำเอาความรู้และความเข้าใจในการทำงานตามองค์ประกอบ ดัชนีชี้วัด และเกณฑ์การตัดสินใจ เก็บรวบรวมและเรียบเรียงให้เป็นรายงานการศึกษาตนเอง (Self Study Report) หรือรายงานการประเมินตนเอง (Self Assessment Report) ดูเหมือนง่าย ในขณะที่เดียวกันก็แฝงความยากที่จะเข้าใจด้วยตัวของมันเอง ISO 8402 ให้คำนิยามการประกันคุณภาพไว้ว่า “Quality Assurance is all those planned and systematic actions necessary to provide adequate confidence that a product or service will satisfy given requirements for quality” หมายถึง “การประกันคุณภาพ คือ บรรดา การกระทำทั้งหลายที่มีการ วางแผน ไว้ล่วงหน้าและเป็นไป อย่างมีระบบ ซึ่งจำเป็นที่ต้องมี เพื่อให้ความมั่นใจได้ว่าผลิตภัณฑ์ หรือ บริการ จะสามารถตอบสนอง ความต้องการด้านคุณภาพ ได้ตามที่ได้ตกลงกัน” (ภาควิชาอุตสาหกรรม คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2548)

กล่าวได้ว่าการประกันคุณภาพ หมายถึง การจัดการด้วยการนำเอาความรู้และความเข้าใจ มาใช้ในการวางแผนในการทำงาน ไว้ล่วงหน้าเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีระบบ ซึ่งเป็นผลทำให้เกิดความมั่นใจว่าผลิตภัณฑ์หรือบริการจะสามารถตอบสนองความต้องการได้

2.7.3 การประกันคุณภาพการศึกษา

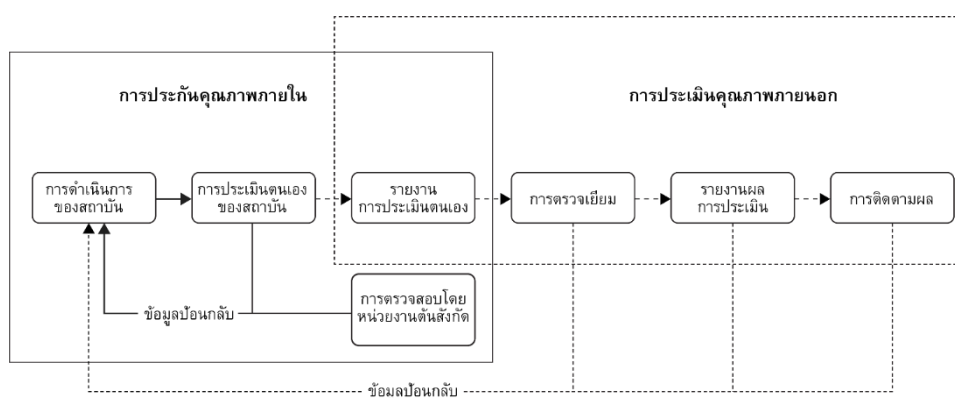
คือ การพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้เป็นไปตามจุดมุ่งหมาย หลักการ และแนวทางการจัดการศึกษา ตามที่กำหนดใน พ.ร.บ. การศึกษาชาติ โดยเน้นการเรียนรู้เพื่อพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ คือ เป็นคนดี มีความสามารถ (คนเก่ง) และมีความสุข มีการจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ และมีการบริหารจัดการรวมทั้งการทำงานที่เน้นคุณภาพ เป็นการทำงานที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ และเป็นระบบ ครอบคลุม (PDCA) โดยสถานศึกษาจะต้องมีการประกันคุณภาพภายในให้เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารและการจัดการเรียนการสอนอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา เพื่อพัฒนาคุณภาพให้เป็นไปตามมาตรฐาน แล้วรายงานผลให้ผู้เกี่ยวข้องรับทราบทุกปี และได้รับการประเมินคุณภาพภายนอกเพื่อชี้จุดเด่น จุดที่ควรพัฒนา ให้สถานศึกษาได้พัฒนาคุณภาพต่อไป

2.7.4 การประเมินคุณภาพภายนอก

ซึ่งเป็นบทบาทหน้าที่ของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) มีแนวคิดพื้นฐานของการปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาให้ได้ตามมาตรฐานที่กำหนดโดยคำนึงถึงจุดมุ่งหมาย หลักการ และแนวทางการจัดการศึกษาตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติเพื่อให้มีเอกภาพเชิงนโยบาย รวมทั้งผลักดันให้สถานศึกษา มีการพัฒนาคุณภาพดียิ่งขึ้นตามความต้องการของผู้เรียนและผู้รับบริการ ซึ่งหลากหลายตามวัตถุประสงค์และบริบทของสถานศึกษานั้นๆ โดยใช้การรายงานตามความจริง ให้ผู้เกี่ยวข้องและสาธารณชนได้รับทราบ

การประกันคุณภาพภายในเป็นกระบวนการประเมินผลและการติดตาม ตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษา ซึ่งข้อมูลที่ได้จากรายงานการประเมินตนเองของสถานศึกษา จะต้องส่งให้สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) เพื่อให้คณะผู้ประเมินภายนอกได้ศึกษาอย่างละเอียดก่อนตรวจเยี่ยมสถานศึกษา

การประเมินคุณภาพภายนอก เป็นงานที่ต่อเนื่องและสัมพันธ์กับการประกันคุณภาพภายใน และเป็นการตรวจสอบผลการประเมินตนเองของสถานศึกษาตามมาตรฐานการศึกษาเพื่อการประเมินภายนอก และให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการดำเนินงานแก่สถานศึกษา ทำให้สถานศึกษาสามารถพัฒนาคุณภาพในการจัดการศึกษาได้อย่างต่อเนื่อง การประเมินคุณภาพภายนอกจึงมีความสัมพันธ์กับการประกันภายในดังแสดงในแผนภูมิต่อไปนี้



ภาพประกอบ 2 ความสัมพันธ์ของการประกันคุณภาพภายในและการประเมินคุณภาพภายนอก

2.8 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

นาวิน สมฤทธิ์ (นาวิน สมฤทธิ์, 2553) ได้ศึกษาถึงอิทธิพลทางการเมืองที่มีต่อการปฏิบัติงานของข้าราชการสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดพะเยา จากการศึกษาพบว่า การปฏิบัติงานของข้าราชการสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันได้ปฏิบัติหน้าที่เหมาะสมกับความรู้ความสามารถ และอุทิศตนในการทำงานพอสมควร โดยยังมีข้าราชการสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางส่วน ที่ยังปฏิบัติหน้าที่ไม่เหมาะสมกับความรู้ความสามารถ และไม่อุทิศตนให้กับทางราชการอย่างที่ควรจะเป็น มีการแทรกแซง กีดกันหรือบงการของระบบอุปถัมภ์ ภายในหน่วยงานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านอิทธิพลทางการเมืองเข้ามาแทรกแซง กีดกันหรือบงการ การปฏิบัติงานของข้าราชการสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งข้าราชการสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่า ในปัจจุบันได้มีอิทธิพลทางการเมืองเข้ามาแทรกแซง กีดกันหรือบงการในระบบการบริหารงานบุคคลในทุกกระบวนการในหน่วยงานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตามแม้มีอิทธิพลทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง ข้าราชการสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังมีอุดมการณ์ในการปฏิบัติงาน สำหรับมุมมองเกี่ยวกับการแยกการบริหารออกจากการเมืองข้าราชการสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่ายังเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยากที่จะแยกการบริหารออกจากการเมืองเนื่องจากกฎหมายได้กำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารหรือผู้มีอิทธิพลทางการเมืองให้อยู่เหนือกว่าข้าราชการประจำ โดยสรุปคือการบริหารและการเมืองยังคงต้องปฏิบัติงานร่วมกัน

รุ่งเพชร เฟื่องมณี (รุ่งเพชร เฟื่องมณี, 2550) ได้ศึกษาถึงอิทธิพลทางการเมืองต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ ผลจากการศึกษาพบว่าพฤติกรรมทางการเมืองของเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่อำเภอเมืองเชียงใหม่จังหวัดเชียงใหม่

โดยรวมจัดว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับปานกลาง สำหรับลักษณะอิทธิพลทางการเมืองที่มีต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจในระดับมากคือการแทรกแซงของอิทธิพลทางการเมืองมีผลต่อการปฏิบัติงานของตำรวจได้ในทุกระดับและทุกภาคส่วนในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ รองมาคือการเลือกปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่และเอื้อประโยชน์แก่ฝ่ายการเมืองอย่างเห็นได้ชัด รวมถึงการแทรกแซงการทำงานของตำรวจในการติดตามคดีของฝ่ายที่ตนต้องการ หรือบางกรณีใช้การทำงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นเครื่องมือในการจับกุม ปรามปรามผู้ที่อยู่ตรงข้ามกับฝ่ายการเมืองที่มีอิทธิพล โดยให้มีการตั้งด่านสกัด จุดตรวจ ผู้ที่จะมาชุมนุม

ชาตรี โชคดี (ชาตรี โชคดี, 2550) ได้ศึกษาถึงปัจจัยทางการเมืองและสังคมที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านประปาและด้านคุณภาพชีวิตขององค์การบริหารส่วนตำบลดอนเจดีย์ จังหวัดสุพรรณบุรี ผลจากการศึกษาวิจัยพบว่า การกำหนดนโยบายด้านประปานั้นมีปัจจัยทางการเมือง ได้แก่เรื่องผลประโยชน์ของผู้บริหาร/สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลดอนเจดีย์ ซึ่งมีผลต่อฐานคะแนนนิยมในสมัยต่อไป ปัจจัยด้านกลุ่มผลประโยชน์มีการเคลื่อนไหวในรูปแบบต่างๆ ปัจจัยทางสังคมคือความต้องการของชาวบ้าน วัฒนธรรมท้องถิ่นและระบบอุปถัมภ์มีผลต่อการกำหนดนโยบายประปามากที่สุด ปัจจัยทางการเมืองมีผลในแง่ของฐานเสียงคะแนนนิยมในสมัยต่อไป ด้านกลุ่มอิทธิพลแทบจะไม่มีผลต่อการกำหนดนโยบายในด้านนี้ สำหรับปัจจัยทางสังคมมีผลต่อการกำหนดนโยบายด้านนี้มากที่สุด และให้ข้อเสนอแนะว่า ผู้บริหารตลอดจนสมาชิก อบต.ต้องมีการปฏิบัติงานเชิงรุกในการกำหนดนโยบายสาธารณะให้มากกว่าในปัจจุบัน

กานต์ เสกขุนทด (กานต์ เสกขุนทด, 2552) ได้ศึกษาเรื่อง “ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติของมหาวิทยาลัยราชภัฏ” ผลการวิจัยสรุปได้ว่า ปัจจัยด้านการสนับสนุนการปฏิบัติและด้านศักยภาพหน่วยปฏิบัติ รวมถึงความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุด รองมาคือปัจจัยด้านสภาวะนโยบาย ปัจจัยการสนับสนุนการปฏิบัติ และปัจจัยด้านศักยภาพหน่วยปฏิบัติมีความสัมพันธ์ทางบวกในระดับสูงต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติอย่างมีนัยสำคัญ

วรรณภา วามานนท์ (วรรณภา วามานนท์, 2561) ได้ศึกษาเรื่อง กระบวนการนโยบายสาธารณะในประเทศไทย จากการวิจัยพบว่า กระบวนการนโยบายสาธารณะนั้นประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญคือการก่อตัวของนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินนโยบาย ซึ่งล้วนแล้วแต่ต้องเชื่อมโยงกันทุกขั้นตอน สำหรับนโยบายสาธารณะของประเทศไทยมักพบปัญหาในทุกๆ ขั้นตอนตั้งแต่การกำหนดนโยบายที่ไม่เป็นไปตามกระบวนการนโยบาย การตัดสินใจในนโยบายไม่ได้คำนึงในหลายๆ มิติ ทางสังคมและเศรษฐศาสตร์ในระดับชุมชน นโยบายไม่มีหลัก

เหตุผล เป็นการกำหนดนโยบายเพื่อการหาเสียงของพรรคการเมือง ไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง ไม่มีการศึกษาทางเลือกนโยบาย หรือการค้นคว้าวิจัยให้มีข้อมูลเชิงประจักษ์ นโยบายขาดการศึกษาเรื่องผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อม ขาดการให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้นโยบายตั้งแต่จุดเริ่มต้น การตัดสินใจมักเป็นเรื่องของผู้มีอำนาจมิใช่ประชาชน บทบาทของกลุ่มการเมืองและผลประโยชน์ทำให้นโยบายไม่สามารถตอบสนองความต้องการของสาธารณะได้ การแก้ไขควรดำเนินการโดยต้องเร่งสร้างเสรีภาพให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ต้องมีหลักคิดเชิงทฤษฎีหรือมีเหตุผลสนับสนุน และมีหน่วยงานดำเนินการวิเคราะห์ทางเลือกนโยบายอย่างเป็นรูปธรรมและอย่างมีอหิชีพ เปิดโอกาสให้มีเวทีสาธารณะเพื่อการสร้างสรรค์แนวคิดนโยบายนวัตกรรมที่ไม่ยึดติดอยู่ในกรอบเดิมๆ และการตัดสินใจเลือกนโยบายต้องคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะเป็นที่ตั้ง

มัน คงดี (มัน คงดี, 2553) ได้ศึกษาเรื่องปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการน่านโยบายการส่งเสริมปลูกยางพาราไปปฏิบัติจังหวัดชัยภูมิ ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยที่ส่งผลความสำเร็จของการน่านโยบายการส่งเสริมปลูกยางพาราไปปฏิบัติ ในจังหวัดชัยภูมิ ได้แก่ปัจจัยด้านมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด รองลงมาคือ ปัจจัยด้านท่าทีของผู้น่านโยบายไปปฏิบัติ ด้านเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ด้านการสื่อสารระหว่างองค์กรและการบังคับบัญชา ด้านลักษณะของหน่วยงาน และด้านทรัพยากรของนโยบาย ตามลำดับ สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการน่านโยบายไปปฏิบัติกับความสำเร็จของการน่านโยบายไปปฏิบัติในจังหวัดชัยภูมิ ตามสมมติฐานพบว่าปัจจัยส่วนตัวไม่มีความสัมพันธ์กับปัจจัยของความสำเร็จของการน่านโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งปฏิเสธสมมติฐาน ส่วนตัวแปรส่วนบุคคลและตัวแปรความสำเร็จของการน่านโยบายการปลูกยางพาราไปปฏิบัติ มีความสัมพันธ์ในเชิงบวก กับปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จได้แก่ มาตรฐานและวัตถุประสงค์ การสื่อสารระหว่างองค์กรและการบังคับบัญชา ลักษณะของหน่วยงานที่น่านโยบายไปปฏิบัติ เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง

เกรแฮม อัลลิสัน (Graham T. Allison. 1971) อ้างอิงจาก (วรเดช จันทรศร, 2548) ได้ศึกษาวิกฤตการณ์ที่เกิดจากปัญหาการติดตั้งขีปนาวุธของประเทศคิวบาของสหภาพโซเวียตในปี 1971 ผลจากการศึกษาพบว่าการศึกษานโยบายต้องให้ความสำคัญกับกระบวนการทำงานของหน่วยงานภาครัฐและระบบราชการ ซึ่งต้องอาศัยการเจรจาต่อรองระหว่างผู้นำในการตัดสินใจในกระบวนการนโยบาย

โรเบิร์ต เซบบลิง (วรเดช จันทรศร . 2548. อ้างอิงจาก Robert H. Sebling.1977) ได้ทำการศึกษาถึงปัญหาที่ทำให้นโยบายความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัยของรัฐกับกรมสวัสดิการสังคม (Department of Public Welfare) ในประเทศสหรัฐอเมริกาล้มเหลว ผลการศึกษาพบว่าสาเหตุสำคัญของความล้มเหลวในการดำเนินนโยบายดังกล่าวเกิดจากความไม่เข้าใจถึงสภาพปัญหาและในการดำเนินงานของแต่ละฝ่ายซึ่งสามารถแยกออกได้เป็น 1) สภาพแวดล้อมขององค์การ และรูปแบบการบริหารงานที่แตกต่างกันกล่าวคือ กรมสวัสดิการสังคมมีสภาพแวดล้อมค่อนข้างไม่แน่นอน มีการเปลี่ยนแปลงรวดเร็วทั้งทางด้านการควบคุมทรัพยากรและรูปแบบการปฏิบัติงานที่เคร่งครัดตามกฎหมายระเบียบ ในทางตรงกันข้ามมหาวิทยาลัยมีสภาพแวดล้อมที่ค่อนข้างสงบและมั่นคงพร้อมทั้งความเป็นอิสระทางวิชาการ ดังนั้นมหาวิทยาลัยจึงสามารถปฏิบัติงานได้โดยไม่ได้รับความกดดันทางการเมืองภายนอก แต่อย่างไรก็ตามการขาดประสบการณ์ของทั้งสองฝ่ายในการดำเนินงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดทำให้ทั้งสองไม่สามารถปรับตัวเข้าหากันได้ 2) ลักษณะของโครงสร้างองค์การของทั้งสองหน่วยงานแตกต่างกัน จากการศึกษาโครงสร้างองค์การมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับสภาพแวดล้อมขององค์การ แต่เนื่องจากแต่ละองค์การ รูปแบบโครงสร้างที่แตกต่างกัน เป็นเหตุให้เกิดการขัดแย้งระหว่างองค์การในหลากหลายด้าน เป้าหมายของการดำเนินงาน ระดับความเป็นทางการขององค์การ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ทำให้การดำเนินงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานประชาสงเคราะห์และมหาวิทยาลัยไม่ประสบความสำเร็จ 3) ปัญหาด้านอื่นๆ เช่น การขาดการสนับสนุนตั้งแต่ต้นจากผู้ปฏิบัติงานทั้งสองฝ่าย ทำให้เกิดปัญหาด้านพฤติกรรมในการปฏิบัติงานร่วมกันในเวลาต่อมา ทำให้ไม่เกิดความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายและการปฏิบัติงาน

แอตทิเวลและเกอร์สทิน (วรเดช จันทรศร. 2548. อ้างอิงจาก Paul Attewell and Dean R Gerstein. 1979 : 311-327) ได้ทำการศึกษากรณีความล้มเหลวของการนำนโยบายการบำบัดผู้ติดยาเสพติดไปปฏิบัติในประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อปี 1979 พบว่า ความล้มเหลวของนโยบายมีสาเหตุหลักมาจากการที่รัฐบาลกลาง ได้กำหนดตัวชี้วัดการประเมินผลสำเร็จของโครงการ และกำหนดข้อปฏิบัติเข้มงวดเพื่อให้หน่วยงานระดับท้องถิ่นปฏิบัติตามได้โดยตรง แต่เมื่อท้องถิ่นนำข้อมูลปฏิบัตินี้ไปใช้พบว่าประสบความสำเร็จล้มเหลว รัฐบาลกลางได้ประกาศว่า ถ้าโรงพยาบาลหรือคลินิกเอกชนใดให้ความร่วมมือในการรับผู้ติดยาเสพติดไปบำบัด จะให้เงินสนับสนุนโรงพยาบาลและคลินิคนั้นโดยรัฐได้กำหนดเกณฑ์ตัวชี้วัดความสำเร็จของการนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติ ประกอบด้วย การวัดที่ปัจจัยนำเข้า (input) ของโครงการคือจำนวนผู้เข้าร่วมโครงการหรือผู้ป่วยที่เข้ามารับการรักษาในสถานพยาบาลต่างๆ และวัดที่ผลผลิต (output) ซึ่งก็คือจำนวนของผู้ป่วยที่

รักษาจนครบกระบวนการการรักษาที่รัฐได้กำหนดไว้แล้ว ซึ่งหากสถานพยาบาลใดมีผลผลิตของโครงการดีก็จะต้องถือว่าโครงการประสบความสำเร็จ การวัดผลสำเร็จของโครงการวิธีนี้ทำให้เกิดข้อผิดพลาดและเป็นผลให้โครงการล้มเหลวในที่สุด เนื่องจากขาดการคำนึงถึงผลลัพธ์ (outcome) ของโครงการ ซึ่งก็คือการที่ผู้ป่วยได้รับการรักษาจนหายขาดและสามารถกลับสู่สังคมไปใช้ชีวิตประจำวันได้นอกจากนี้ ตัวนโยบายเองก็มีความผิดพลาดเช่นกัน กล่าวคือ การที่รัฐบาลกำหนดให้นำสารเมธาโดนมาใช้กับคนใช้นั้น ได้รับการคัดค้านจากหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เพราะเห็นว่าการใช้เมธาโดนเป็นประจำอาจทำให้ผู้ป่วยเปลี่ยนจากการติดยาอื่นมาติดยาเมธาโดนแทน ทำให้ภายหลังรัฐต้องออกมาตรการในการตรวจสอบอย่างเข้มงวด เช่น มีการตรวจปัสสาวะของผู้ป่วยอย่างต่อเนื่องเพื่อลดการต่อต้านจากภายนอก หากพบว่าผู้ป่วยกลับไปเสพยาอีกก็จะไล่ออกจากโครงการไม่ได้รับการรักษาอีกการกำหนดกฎระเบียบในการปฏิบัติงานอย่างเข้มงวดให้สถานพยาบาลทำให้เกิดความไม่พอใจต่อตัวผู้ปฏิบัติงานเอง และตัวผู้ป่วยที่เห็นว่ามาตรการของรัฐบาลในด้านการลงโทษส่งผลเสียหายอย่างต่อตนเอง (negative penalty) ยิ่งไปกว่านั้นสถานพยาบาลหลายแห่งก็มุ่งเป้าหมายไปที่การหาเงินจากโครงการมากกว่าการรักษาผู้ป่วยให้หายขาด ทำให้เกิดการเบี่ยงเบนของเป้าหมายโครงการ (displacement of goal)

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 47 ให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐาน การศึกษาทุกระดับ ประกอบด้วย ระบบการประกันคุณภาพภายใน และระบบการประกันคุณภาพภายนอก ระบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษา ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง มาตรา 48 ให้หน่วยงานต้นสังกัดและสถานศึกษาจัดให้มีระบบการประกันคุณภาพภายใน สถานศึกษาและให้ถือว่าการประกันคุณภาพภายในเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารการศึกษาที่ต้อง ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยมีการจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อหน่วยงานต้นสังกัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเปิดเผยต่อสาธารณชน เพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา และเพื่อรองรับการประกันคุณภาพภายนอก มาตรา 49 ให้มีสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา มีฐานะเป็น องค์การมหาชนทำ หน้าที่พัฒนาเกณฑ์ วิธีการประเมินคุณภาพภายนอก และทำการประเมินผลการจัดการศึกษาเพื่อให้มีการตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษา โดยคำนึงถึงความมุ่งหมายและหลักการและแนวทาง จัดการศึกษาในแต่ละระดับตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ให้มีการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษาทุกแห่งอย่างน้อยหนึ่งครั้งในทุกห้าปี นับตั้งแต่การประเมินครั้งสุดท้าย และเสนอผลการประเมินต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสาธารณชน มาตรา 50 ให้สถานศึกษาให้ความร่วมมือในการจัดเตรียมเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่

มีข้อมูล เกี่ยวข้องกับสถานศึกษา ตลอดจนให้บุคลากร คณะกรรมการของสถานศึกษา รวมทั้ง ผู้ปกครองและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสถานศึกษาให้ข้อมูลเพิ่มเติมในส่วนที่พิจารณาเห็นว่า เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการกิจของ สถานศึกษา ตามคำร้องขอของสำนักงานรับรองมาตรฐาน และ ประเมินคุณภาพการศึกษาหรือบุคคลหรือ หน่วยงานภายนอกที่สำนักงานดังกล่าวรับรอง ที่ทำการ ประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษานั้น

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 มาตรา 7 ให้สำนักงานมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาเกณฑ์และวิธีการ ประเมินคุณภาพภายนอกและทำการประเมินผลการจัดและทำการประเมินผลการจัดการศึกษา เพื่อให้มีการตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษา โดยคำนึงถึงความมุ่งหมาย หลักการ และแนวทาง จัดการศึกษาในแต่ละระดับตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ มาตรา 8 เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามมาตรา 7 ให้สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพ การศึกษา (องค์การมหาชน) หรือ สมศ. ซึ่งมีอำนาจหน้าที่หลัก ดังนี้

1. พัฒนาระบบการประเมินคุณภาพภายนอก กำหนดกรอบแนวทางการประเมิน คุณภาพภายนอกที่มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับระบบประกันคุณภาพของสถานศึกษาและ หน่วยงานต้นสังกัด

2. พัฒนามาตรฐานและเกณฑ์สำหรับการประเมิน

3. ให้การรับรองผู้ประเมินภายนอก

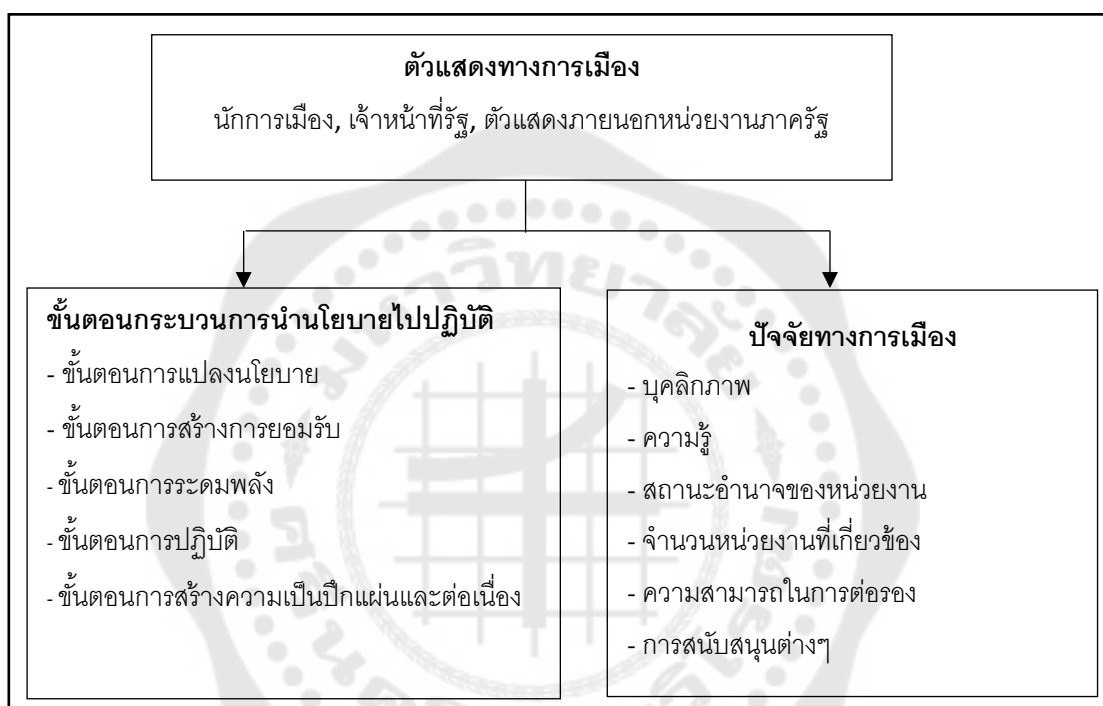
4. กำกับดูแลและกำหนดมาตรฐานการประเมินคุณภาพภายนอกที่ดำเนินการโดยผู้ ประเมินภายนอก รวมทั้งให้การรับรองมาตรฐาน ทั้งนี้ในกรณีจำเป็นหรือเพื่อประโยชน์ในการ ศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาระบบการประเมินคุณภาพภายนอก สำนักงานอาจดำเนินการประเมิน คุณภาพภายนอกเองก็ได้

5. พัฒนาและฝึกอบรมผู้ประเมินภายนอก จัดทำหลักสูตรการฝึกอบรม และ สนับสนุนให้องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพหรือวิชาการ เข้ามามีส่วนร่วมในการฝึกอบรมผู้ประเมิน ภายนอกอย่างมีประสิทธิภาพ

6. เสนอรายงานการประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาประจำปีต่อ คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม และสำนัก บงบประมาณ เพื่อประกอบการพิจารณาในการกำหนดนโยบายทางการศึกษา และการจัดสร รงบประมาณเพื่อการศึกษา รวมทั้งเผยแพร่รายงานดังกล่าวต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและ สาธารณชน

2.9 กรอบแนวคิดการวิจัย

ในการศึกษาถึงตัวแสดงทางการเมืองในการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติในระดับอุดมศึกษาผู้เขียนจึงได้นำประเด็นต่างๆ ที่น่าสนใจ โดยเฉพาะ ปัจจัยทางการเมือง ที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ และมีตัวแสดงทางการเมืองต่างๆ เข้ามาเกี่ยวข้อง ในกระบวนการแปลงนโยบายดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติ โดยผู้วิจัยได้กำหนดกรอบแนวคิดดังนี้



ภาพประกอบ 3 กรอบแนวคิดงานวิจัย

บทที่ 3

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาถึงตัวแสดงทางการเมืองที่อยู่ในกระบวนการนโยบายนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาการประเมินคุณภาพภายนอกระดับอุดมศึกษา ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการศึกษาแบบผสม (Mix Method) ทั้งในเชิงการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) และเชิงปริมาณ (Quantitative Research) โดยจุดเน้นจะใช้การวิจัยเชิงคุณภาพเป็นหลัก เพื่อศึกษาถึงการปฏิสัมพันธ์ของเหล่าตัวแสดงทางการเมืองที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการนโยบายนโยบายไปปฏิบัติ อันได้แก่ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) หรือ สมศ. ผู้ประเมินภายนอกของ สมศ. ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) และผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ที่ดูแลงานด้านการประกันคุณภาพของสถาบันอุดมศึกษา และเสริมด้วยข้อมูลเชิงปริมาณ เพื่อสอบถามความคิดเห็นของเหล่าตัวแสดงต่างๆ ถึงปัจจัยทางการเมืองที่มีอิทธิพลต่อการนโยบายนโยบายไปปฏิบัติ โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.1 การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research)

เพื่อให้ได้มาถึงข้อมูลและขั้นตอนของกระบวนการในการนโยบายนโยบายไปปฏิบัติผู้ศึกษาจะใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เพื่อศึกษากระบวนการและขั้นตอนการนโยบายนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติในระดับอุดมศึกษา

ประชากร

ผู้ดำเนินนโยบายหลักแบ่งเป็น 3 กลุ่มได้แก่ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา(องค์การมหาชน) หรือ สมศ. ผู้ประเมินภายนอกของ สมศ. ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) และผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ที่ดูแลงานด้านการประกันคุณภาพของสถาบันอุดมศึกษา

ผู้ให้ข้อมูลหลัก

ผู้บริหาร สมศ. โดยใช้วิธีการเลือกจากตำแหน่งในการบริหารงานได้แก่

- 1) กรรมการพัฒนาระบบการประเมินคุณภาพภายนอกระดับอุดมศึกษา สมศ. 1 คน
- 2) ผู้อำนวยการ สมศ. 3) รองผู้อำนวยการในภารกิจที่เกี่ยวข้อง 2 คน 4) ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) และ 5) ผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่งานประกันคุณภาพของสถาบันอุดมศึกษา 1 คน

ข้อมูลที่ได้รวบรวม ได้แก่

1. ข้อมูลปฐมภูมิ ได้แก่ข้อมูลที่ได้รวบรวมจากผู้ให้ข้อมูลโดยตรงได้แก่ข้อมูลที่เก็บรวบรวมมาจากการสัมภาษณ์เพื่อให้ได้ข้อมูลและข้อเท็จจริงในรายละเอียด
2. ข้อมูลทุติยภูมิ ได้แก่ข้อมูลที่เก็บรวบรวมจากการศึกษาเอกสารสิ่งพิมพ์ บทสรุปผู้บริหาร สรุปรายงานการประชุม หลักฐานจากการให้สัมภาษณ์ที่ปรากฏในเอกสารสิ่งพิมพ์ของ สมศ. บทสรุปผู้บริหาร และสื่อประเภทต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงสถิติที่เก็บรวบรวมข้อมูลและจำนวนของสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา ตลอดจนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการประเมินคุณภาพภายนอกในระดับอุดมศึกษา

วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

เนื่องจากข้อมูลเชิงคุณภาพมีแหล่งที่มาจาก 2 แหล่ง ดังนั้นการเก็บข้อมูลผู้วิจัยจะใช้วิธีการดำเนินการดังนี้

เครื่องมือและวิธีการสร้างเครื่องมือในการรวบรวมข้อมูล

ใช้แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างในการสัมภาษณ์ถึงขั้นตอนกระบวนการในการนำนโยบายไปดำเนินการประเมินคุณภาพภายนอกปฏิบัติในแต่ละขั้นตอน ของตัวแสดงทางการเมืองว่ามีการดำเนินการอย่างไร ซึ่งแบบสัมภาษณ์สร้างมาจากกรอบทฤษฎี ในการนำนโยบายปฏิบัติในระดับมหภาค ซึ่งข้อคำถามเป็นปลายเปิด หลังจากแบบสัมภาษณ์แบบแล้วจะนำไปให้ผู้ทรงคุณวุฒิ พิจารณาถึงความตรงของแบบสัมภาษณ์ และนำไปเก็บข้อมูลต่อไป

1. ข้อมูลแบบปฐมภูมิจะใช้แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างจากผู้ให้ข้อมูลหลัก ได้แก่กลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการนำนโยบายปฏิรูประบบการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในศึกษาระบบการประเมินคุณภาพภายนอกในระดับอุดมศึกษา ซึ่งได้แก่คณกรรมการ และผู้บริหาร สมศ.

2. สำหรับการเก็บข้อมูลแบบทุติยภูมิจะใช้วิธีการรวบรวมข้อมูลที่อยู่ในรูปแบบของรายงานการประชุม มติที่ประชุม อันสะท้อนถึงบทบาทการดำเนินงานของนักการเมือง รวมถึงรายงานการสรุปผลการทำประชาพิจารณ์ในการเข้าร่วมรับฟังกรอบแนวทางการประเมินคุณภาพภายนอกของผู้ใช้บัณฑิต ซึ่งเป็นตัวแสดงภายนอกหน่วยงานภาครัฐที่มีส่วนได้เสียจากนโยบาย

วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

เมื่อได้ข้อมูลปฐมภูมิที่ได้จากการสัมภาษณ์ และข้อมูลทุติยภูมิที่ได้รวบรวมจากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องแล้ว ผู้ศึกษาวิจัยจะนำข้อมูลที่ได้มาปะติดปะต่อเข้าด้วยกันและจัดการแบ่งหมวดหมู่และจัดประเภทข้อมูลในแต่ละประเภท โดยมุ่งวิเคราะห์ข้อมูลและเนื้อหาในแต่ละกลุ่ม (Content analysis) โดยให้ความสำคัญในการวิเคราะห์เพื่อค้นหาคำตอบของคำถาม

วิจัย หรือโจทย์วิจัยโดยคำตอบนั้นจะความคิดรวบยอดที่สรุปออกถึงเนื้อหาที่สำคัญที่สุดจากประเด็นที่ปรากฏ และจำแนกเป็นข้อๆ ตามเนื้อหาหลัก คำสำคัญ และการตีความตามความจริงที่มีนัยยะ หรือสื่อเค้าว่าจะเป็นอย่างที่ให้ความไว้วางใจ เป็นความหมายเชิงนามธรรมที่มาจากรูปธรรมของข้อมูลจากปรากฏการณ์ที่ศึกษา และอธิบายความเป็นเหตุเป็นผล เพื่อสร้างความเข้าใจแก่ผู้อื่นให้สามารถเรียนรู้และนำไปใช้ต่อไป

3.2 การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research)

การศึกษาวิจัยเชิงปริมาณเพื่อให้ได้มาซึ่งคำตอบของวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 คือ เพื่อศึกษาความคิดเห็นของตัวแสดงทางการเมืองเกี่ยวกับความคิดเห็นถึงปัจจัยทางการเมืองที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติ ตามแนวนโยบายปฏิรูปการศึกษาในระดับอุดมศึกษา เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาสนับสนุนและอภิปรายผล สำหรับการศึกษาเชิงคุณภาพในการตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 ต่อไป โดยผู้ศึกษาวิจัยได้กำหนดขั้นตอนกระบวนการในส่วนนี้ดังนี้

ประชากร

ผู้ศึกษาวิจัยได้กำหนดให้มีการเก็บข้อมูลเชิงปริมาณโดยเก็บข้อมูลจากผู้รับผิดชอบและดำเนินการในการนำนโยบายปฏิรูประบบการประกันคุณภาพการศึกษากรณีการประเมินคุณภาพภายนอกระดับอุดมศึกษาไปปฏิบัติ โดยแบ่งเป็น 4 กลุ่มได้แก่

1. ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) หรือ สมศ. ซึ่งเป็นตัวแสดงที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ จำนวน 20 คน

2. ผู้ประเมินภายนอกระดับอุดมศึกษาที่ได้รับการรับรองจาก สมศ. จำนวน 124 คน

3. ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) จำนวน 14 คน

4. ผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษา หรือผู้แทนที่ได้รับมอบหมายให้ดูแลงานประกันคุณภาพของสถาบันอุดมศึกษาในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล ซึ่งเป็นตัวแสดงในการดำเนินการตามนโยบาย จำนวน 44 แห่ง โดยใช้การสุ่มแบบ ครอบคลุม

ตาราง 2 จำนวนสถาบันอุดมศึกษาทั้งหมดในเขตพื้นที่กรุงเทพและปริมณฑล

ประเภท	กรุงเทพ	นนทบุรี	สมุทรปราการ	ปทุมธานี
มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐ	6	1		
มหาวิทยาลัยรัฐ	7			
มหาวิทยาลัยราชภัฏ	6			1
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล	2			1
วิทยาลัยชุมชน	1			
สถาบันเฉพาะทาง	21	4	2	2
มหาวิทยาลัยเอกชน	25	2	2	5
สถาบันการอาชีวศึกษา	1			
รวม 89 แห่ง	69	7	4	9

เนื่องจากประชากรในแต่ละกลุ่มมีจำนวนไม่มากผู้วิจัยจึงทำการเก็บข้อมูลโดยตรงจากประชากรทั้งหมดโดยไม่มีการกำหนดขนาดตัวอย่าง

เครื่องมือและการสร้างเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลแบบสอบถาม

ในการเก็บข้อมูลในเชิงปริมาณผู้ศึกษาวิจัยจะใช้แบบสอบถามในการเก็บข้อมูลของประชากรจากทั้ง 3 กลุ่ม โดยแบ่งเนื้อหาของแบบสอบถามเป็น 3 ส่วน

ส่วนแรกจะเป็นแบบสำรวจข้อมูลพื้นฐานของผู้ให้ข้อมูลซึ่งประกอบด้วย เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ ตำแหน่งที่ทำงาน โดยอยู่ในรูปแบบระบุนายการ (Check List)

ส่วนที่ 2 เป็นความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลในด้านปัจจัยทางการเมืองที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายปฏิรูประบบการประกันคุณภาพการศึกษาด้านการประเมินคุณภาพภายนอก ระดับอุดมศึกษาไปปฏิบัติ ซึ่งลักษณะคำถามเป็นแบบเลือกตอบโดยใช้มาตราไลเกิร์ต (Likert Scale) แบ่งระดับการวัดเป็น 5 ระดับได้แก่ (5= เห็นด้วยอย่างยิ่ง) (4= เห็นด้วย) (3= ปานกลาง) (2= ไม่เห็นด้วย) (1= ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง) โดย เร็นซิส เอ. ลิเคิร์ต (Rensis A. Likert, 1961)

ส่วนที่ 3 จะเป็นคำถามปลายเปิดเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ตอบคำถามได้แสดงความคิดเห็นของผู้ตอบได้อย่างเสรี

การสร้างเครื่องมือ

ในการสร้างแบบสอบถามผู้ศึกษาวิจัยได้ทำการพัฒนาเครื่องมือโดยการรวบรวมจากแนวคิดทฤษฎี และนำมาจัดทำเป็นร่างเครื่องมือหรือแบบสอบถามเพื่อเสนอให้ผู้ทรงคุณวุฒิได้แก่ ผศ.ดร.ปรีชญาณ นักรพื่อน พิจารณาก่อนนำไปใช้จริง โดยมีการนำเครื่องมือไปทดสอบกับกลุ่มเป้าหมายจำนวน 30 คน เพื่อหาค่า Reliability Staticstics พบว่ามีค่า Cronbrach's Alpha อยู่ที่ .945

การวิเคราะห์ข้อมูล

ในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณที่ได้จากแบบสอบถาม ผู้ศึกษาวิจัยใช้การวิเคราะห์โดยใช้ค่าสถิติแบบ ร้อยละ และค่าความถี่ โดยใช้ ลิเคิร์ตสเกล (Likert Scale) 5 ระดับ โดย เร็นซิส เอ. ลิเคิร์ต (Rensis A. Likert, 1961)

ระดับ	เห็นด้วยอย่างยิ่ง	ให้	5	คะแนน
ระดับ	ค่อนข้างเห็นด้วย	ให้	4	คะแนน
ระดับ	เห็นด้วยปานกลาง	ให้	3	คะแนน
ระดับ	ค่อนข้างไม่เห็นด้วย	ให้	2	คะแนน
ระดับ	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	ให้	1	คะแนน
4.21 - 5.00	เห็นด้วยอย่างยิ่ง	หมายถึง	มากที่สุด	
3.41 - 4.20	ค่อนข้างเห็นด้วย	หมายถึง	มาก	
2.61 - 3.40	เห็นด้วยปานกลาง	หมายถึง	ไม่มากไม่น้อย	
1.81 - 2.60	ค่อนข้างไม่เห็นด้วย	หมายถึง	น้อย	
1.00 - 1.80	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	หมายถึง	น้อยที่สุด	

สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลในแบบสอบถามตอนที่ 2 ในข้อ 4 และข้อ 18 ซึ่งเป็นคำถามย้อนแย้งในการแปลผลจึงต้องกลับค่าคะแนนที่ได้ให้สอดคล้องกับความเป็นจริง

บทที่ 4

ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยทางการเมือง

การศึกษาวิจัยในส่วนนี้ ผู้วิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความคิดเห็นของตัวการทำทางการเมืองถึงปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติศึกษากรณีการประเมินคุณภาพภายนอกระดับอุดมศึกษา โดยใช้แบบสอบถามตัวแสดงหรือบุคคลได้แก่ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ สมศ. จำนวน 20 คน ผู้ประเมินภายนอกที่ได้รับการรับรองจาก สมศ. จำนวน 124 คน ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ สกอ. 14 คน และมหาวิทยาลัยในเขตพื้นที่กรุงเทพและปริมณฑลจำนวน 44 แห่ง

4.1 สัญลักษณ์ที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

$\bar{x}$	หมายถึง	ค่าเฉลี่ย (Mean)
S.D.	หมายถึง	ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน
N	หมายถึง	จำนวนคน

4.2 การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยได้แบ่งการวิเคราะห์ข้อมูลในส่วนของการวิจัยเชิงปริมาณออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม แสดงถึงข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถามซึ่งประกอบด้วย เพศ อายุ ตัวแสดงต่างๆ ระดับการศึกษา และระยะเวลาในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการประเมินคุณภาพภายนอก

ส่วนที่ 2 ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยทางการเมืองของตัวแสดงที่มีต่อปัจจัยทางการเมืองที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติในการประเมินคุณภาพภายนอกระดับอุดมศึกษา ซึ่งประกอบด้วย ปัจจัยด้านบุคลิกภาพ ปัจจัยด้านความรู้ ปัจจัยด้านสถานะอำนาจของหน่วยงาน ปัจจัยด้านจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ปัจจัยด้านความสามารถในการต่อรอง ปัจจัยด้านการได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มอิทธิพลต่างๆ

โดยใช้มาตรวัดของ ลิเคิร์ตสเกล (Likert Scale) 5 ระดับ (Rensis A. Likert, 1961) โดยแบ่งเป็นระดับดังนี้

4.21 - 5.00	เห็นด้วยอย่างยิ่ง	หมายถึง	มากที่สุด
3.41 - 4.20	ค่อนข้างเห็นด้วย	หมายถึง	มาก

2.61 – 3.40	เห็นด้วยปานกลาง	หมายถึง	ไม่มากไม่น้อย
1.81 – 2.60	ค่อนข้างไม่เห็นด้วย	หมายถึง	น้อย
1.00 – 1.80	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	หมายถึง	น้อยที่สุด

ส่วนที่ 3 ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม แสดงถึงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

4.3 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

แสดงถึงข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถามซึ่งประกอบด้วย เพศ อายุ ตัวแสดงต่างๆ ระดับการศึกษา และระยะเวลาในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการประเมินคุณภาพภายนอกแสดงรายละเอียดดังตาราง 3

ตาราง 3 แสดงจำนวนข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

(N=202)		
ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม	จำนวน (คน)	ร้อยละ
1. เพศ		
ชาย	89	44.1
หญิง	113	55.9
รวม	202	100.0
2. อายุ		
22-30 ปี	5	2.5
31-40 ปี	35	17.3
41- 50 ปี	75	37.1
51-60 ปี	47	23.3
มากกว่า 60 ปี ขึ้นไป	40	19.8
รวม	202	100.0

ตาราง 3 (ต่อ)

ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม	จำนวน (คน)	ร้อยละ
3. ตัวแสดงต่างๆ		
ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ สมศ.	20	9.8
ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ สกอ.	14	8.3
ผู้ประเมินภายนอก	124	60.5
ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่สถาบันอุดม	44	21.5
รวม	202	100.0
4. ระดับการศึกษา		
ปริญญาตรี	4	2.0
ปริญญาโท	79	38.5
ปริญญาเอก	122	59.5
รวม	202	100.0
5. ระยะเวลาในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการประเมินคุณภาพภายนอก		
ต่ำกว่า 1 ปี	13	6.4
1-4 ปี	40	19.8
5-9 ปี	65	32.2
10-14 ปี	34	16.8
15 ปีขึ้นไป	50	24.8
รวม	202	100.0

จากตารางที่ 3 กลุ่มตัวอย่างคือตัวแสดงทางการเมือง จำนวนรวมทั้งสิ้น 202 คน พบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง จำนวน 113 คน คิดเป็นร้อยละ 55.9 และเป็นเพศชายจำนวน 89 คน คิดเป็นร้อยละ 44.1 กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอก

คิดเป็นร้อยละ 59.5 รองลงมาคือ สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโท คิดเป็นร้อยละ 38.5 และ สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี คิดเป็นร้อยละ 2.0 กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นผู้ประเมิน ภายนอกกระดบอุดมศึกษา คิดเป็นร้อยละ 61.4 รองลงมาคือ ผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่งานประกัน คุณภาพของสถาบันอุดมศึกษา คิดเป็นร้อยละ 21.8 ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ สมศ. คิดเป็นร้อยละ 9.9 และเป็นผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ สกอ. คิดเป็นร้อยละ 6.9 กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ มีระยะเวลา ในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการประเมินคุณภาพภายนอก 5-9 ปี คิดเป็นร้อยละ 32.2 รองลงมา มีระยะเวลาปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการประเมินคุณภาพภายนอก 15 ปี ขึ้นไป คิดเป็น ร้อยละ 24.8 ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการประเมินคุณภาพภายนอก 1-4 ปี คิดเป็นร้อยละ 19.8 ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการประเมินคุณภาพภายนอก 10-14 ปี คิดเป็นร้อยละ 16.8 และ ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการประเมินคุณภาพภายนอกต่ำกว่า 1 ปี คิดเป็นร้อยละ 6.4



ส่วนที่ 2 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

ตาราง 4 ตารางแสดง จำนวนร้อยละ ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของจำนวนคนที่มีความคิดเห็นระดับต่างๆ แยกตามรายชื่อของตัวแปร บุคลิกภาพ

(N=202)

บุคลิกภาพ	ระดับความคิดเห็น (ค่าร้อยละ)					x̄	SD	แปล ความ	ชั้น ดับ
	เห็นด้วย อย่างยิ่ง	ค่อนข้าง เห็นด้วย	เห็นด้วย ปานกลาง	ค่อนข้าง ไม่เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง				
1.บุคลิกภาพของฝ่ายการเมืองคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการซึ่งคณนโยบายและบุคลิก ภาของผู้บริหารหน่วยงานสมศ. ส่งผลต่อความไว้วางใจของบุคลากร และทำให้บุคลากรให้ความร่วมมือในการนำนโยบายไปปฏิบัติ	50 (24.8)	95 (47.0)	45 (22.3)	10 (5.0)	2 (1.0)	3.89	.86	มาก	1
2.ลักษณะการแสดงออกของฝ่ายการเมืองคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการซึ่งคณนโยบาย และการแสดงออกของผู้บริหารหน่วยงาน สมศ. ที่สะท้อนให้ผู้พบเห็นเกิดความประทับใจ นับถือ ไว้วางใจ เป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของการนำนโยบาย ประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติ	60 (29.7)	83 (41.1)	38 (15.8)	18 (8.9)	3 (1.5)	3.88	.98	มาก	2
3.การที่ผู้ปฏิบัติตามนโยบายยอมรับในบุคลิกภาพความเป็นผู้นำของฝ่ายการเมืองคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการซึ่งคณนโยบายและบุคลิกภาพของผู้บริหารหน่วยงาน สมศ. ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติ	47 (23.3)	98 (48.5)	41 (20.3)	14 (6.9)	2 (1.0)	3.86	.88	มาก	4
4.บุคลิกภาพของฝ่ายการเมืองคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการซึ่งคณนโยบายและบุคลิกภาพของผู้บริหารหน่วยงาน สมศ. ในการมุ่งมั่นผลักดันนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติ ไม่มีส่วนในการผลักดันนโยบายให้สำเร็จ เพราะอย่างไรเสียผู้ที่เกี่ยวข้องย่อมต้องปฏิบัติตามนโยบายที่กฎหมายกำหนดไว้	13 (9.4)	54 (30.7)	52 (25.7)	63 (27.2)	20 (6.9)	2.88	1.1 0	ปาน กลาง	5
5.ความแตกต่างทางด้านบุคลิกภาพของตัวแสดงทางการเมืองที่สำคัญ เช่น ฝ่ายการเมือง ผู้กำหนด นโยบายคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ศึกษาธิการ ผู้บริหารหน่วยงาน สมศ. ส่งผลต่อความ สำเร็จ หรือล้มเหลวของการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติ	50 (24.8)	92 (45.5)	45 (22.3)	13 (6.4)	2 (1.0)	3.86	.89	มาก	3
ภาพรวม						3.71	.63	มาก	

จากตาราง 4 จำนวนร้อยละ ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของจำนวนคนที่มีความคิดเห็นต่อปัจจัยทางการเมืองที่ส่งผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติในระดับอุดมศึกษา มีความคิดเห็นต่อตัวแปรด้าน บุคลิกภาพ อยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 3.89$, $SD = .86$) เมื่อพิจารณาในรายละเอียด สรุปได้ดังนี้

จำนวนคนที่มีความคิดเห็นต่อปัจจัยทางการเมืองในด้านบุคลิกภาพของฝ่ายการเมืองคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการซึ่งคุณนโยบายและบุคลิกภาพของผู้บริหารหน่วยงาน สมศ. ส่งผลต่อความไว้วางใจของบุคลากร และทำให้บุคลากรให้ความร่วมมือในการนำนโยบายไปปฏิบัติ อยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 3.89$, $SD = .86$) เป็นอันดับแรก รองลงมาคือ ด้านลักษณะการแสดงออกของฝ่ายการเมืองคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการซึ่งคุณนโยบายและการแสดงออกของผู้บริหารหน่วยงาน สมศ. ที่สะท้อนให้ผู้พบเห็นเกิดความประทับใจ นับถือ ไว้วางใจ เป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติ อยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 3.88$, $SD = .98$) ด้านความแตกต่างทางด้านบุคลิกภาพของตัวแสดงทางการเมืองที่สำคัญ เช่น ฝ่ายการเมือง ผู้กำหนด นโยบายคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ศึกษาธิการ ผู้บริหารหน่วยงาน สมศ. ส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติ อยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 3.86$, $SD = .89$) ด้านการที่ผู้ปฏิบัติตามนโยบายยอมรับในบุคลิกภาพความเป็นผู้นำของฝ่ายการเมืองคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการซึ่งคุณนโยบายและบุคลิกภาพของผู้บริหารหน่วยงาน สมศ. ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติ อยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 3.86$, $SD = .88$) และด้านบุคลิกภาพของฝ่ายการเมืองคือรัฐมนตรี ว่าการกระทรวงศึกษาธิการซึ่งคุณนโยบาย และบุคลิกภาพของผู้บริหารหน่วยงาน สมศ. ในการมุ่งมั่นผลักดันนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติ ไม่มีส่วนในการผลักดันนโยบายให้สำเร็จ เพราะอย่างไรเสียผู้ที่เกี่ยวข้องย่อมต้องปฏิบัติตามนโยบายที่กฎหมายกำหนดไว้อยู่ดี อยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{x} = 3.08$, $SD = 1.10$) เป็นอันดับสุดท้าย

ตาราง 5 ตารางแสดง ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ค่าร้อยละของจำนวนคนที่มีระดับความคิดเห็นระดับต่างๆ แยกตามรายชื่อของตัวแปร ความรู้

(N=202)

ความรู้	ระดับความคิดเห็น (ค่าร้อยละ)					$\bar{x}$	SD	แปล	อันดับ
	เห็นด้วย อย่างยิ่ง	ค่อนข้าง เห็นด้วย	เห็นด้วย ปานกลาง	ค่อนข้าง ไม่เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง				
6.ความรู้ความเข้าใจในนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกของฝ่ายการเมืองคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการซึ่งคุณนโยบาย ส่งผลต่อความสำเร็จต่อการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติ	99 (49.0)	82 (40.6)	16 (7.9)	5 (2.5)	0	4.36	.73	มากที่สุด	5
7.ความรู้ความเข้าใจในนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ สมศ. ส่งผลต่อความสำเร็จต่อการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติ	112 (55.4)	71 (35.1)	18 (8.9)	1 (0.5)	0	4.45	.67	มากที่สุด	3
8.ความรู้ความเข้าใจในนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกของผู้ประเมินภายนอก ส่งผลต่อความสำเร็จต่อการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติ	123 (60.9)	64 (31.7)	14 (6.9)	1 (0.5)	0	4.52	.64	มากที่สุด	1
9.ความรู้ความเข้าใจในนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกของสถาบันอุดมศึกษา ส่งผลต่อความสำเร็จต่อการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติ	122 (60.4)	65 (32.2)	12 (5.9)	3 (1.5)	0	4.51	.67	มากที่สุด	2
10.ความรู้ความเข้าใจในนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกของบุคลากรจากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งต้องนำนโยบายนี้ไปปฏิบัติ ส่งผลต่อความสำเร็จต่อการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติ	105 (52.0)	79 (39.1)	18 (8.9)	0	0	4.43	.65	มากที่สุด	4
ภาพรวม						4.45	.55	มากที่สุด	

จากตาราง 5 จำนวนร้อยละ ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของจำนวนคนที่มีระดับความคิดเห็นต่อปัจจัยทางการเมืองที่ส่งผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติในระดับอุดมศึกษาพบว่ามีความคิดเห็นต่อตัวแปรด้านความรู้ อยู่ในระดับมากที่สุด ($\bar{x}$ = 4.45, SD = .55) เมื่อพิจารณาในรายละเอียดสรุปได้ดังนี้

จำนวนคนที่มีความคิดเห็นต่อปัจจัยทางการเมืองในด้านความรู้ความเข้าใจในนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกของผู้ประเมินภายนอกส่งผลต่อความสำเร็จต่อการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติ อยู่ในระดับมากที่สุด ($\bar{x}$ = 4.52, SD = .64) เป็นอันดับแรก รองลงมา

คือ ความรู้ความเข้าใจในนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกของสถาบันอุดมศึกษา ส่งผลต่อความสำเร็จต่อการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติ อยู่ในระดับมากที่สุด ($\bar{x} = 4.51$, $SD = .67$) ความรู้ความเข้าใจในนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ สมศ. ส่งผลต่อความสำเร็จต่อการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติ อยู่ในระดับมากที่สุด ($\bar{x} = 4.45$, $SD = .67$) ความรู้ความเข้าใจในนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกของบุคลากรจากทุกหน่วย งานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งต้องนำนโยบายนี้ไปปฏิบัติส่งผลต่อความสำเร็จต่อการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติ อยู่ในระดับมากที่สุด ($\bar{x} = 4.43$, $SD = .65$) และความรู้ความเข้าใจในนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกของฝ่ายการเมืองคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการซึ่งคุมนโยบาย ส่งผลต่อความสำเร็จต่อการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติ อยู่ในระดับมากที่สุด ($\bar{x} = 4.36$, $SD = .73$) เป็นอันดับสุดท้าย



ตาราง 6 ตารางแสดง ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ค่าร้อยละของจำนวนคนที่มีระดับความคิดเห็นในระดับต่างๆ แยกตามรายชื่อของตัวแปร สถานะอำนาจของหน่วยงาน

(N=202)

สถานะอำนาจ ของหน่วยงาน	ระดับความคิดเห็น (ค่าร้อยละ)					$\bar{x}$	SD	แปล ความ	อันดับ
	เห็นด้วย อย่างยิ่ง	ค่อนข้าง เห็นด้วย	เห็นด้วย ปานกลาง	ค่อนข้าง ไม่เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง				
11. การที่กระทรวงศึกษาธิการ มีอำนาจตามกฎหมายเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติได้สำเร็จลุล่วง แม้จะเกิดความขัดแย้งระหว่างองค์กรผู้สนับสนุนนโยบายไปปฏิบัติ	36 (17.8)	99 (49.0)	51 (25.2)	12 (5.9)	4 (2.0)	3.74	.88	มาก	2
12. การที่หน่วยงาน สมศ. ไม่อยู่ในสถานะที่มีอำนาจเหนือนโยบายมีแนวโน้มทำให้การนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ	39 (19.3)	83 (41.1)	55 (27.2)	20 (9.9)	5 (2.5)	3.64	.98	มาก	4
13. การที่หน่วยงาน สกอ. ไม่อยู่ในสถานะที่มีอำนาจเหนือนโยบายมีแนวโน้มทำให้การนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ	32 (15.8)	74 (36.6)	65 (32.2)	25 (12.4)	6 (3.0)	3.50	.99	มาก	5
14. การที่สถาบันอุดมศึกษาเป็นเพียงผู้รับนโยบายไปปฏิบัติไม่มีอำนาจต่อรองเชิงนโยบายทำให้การนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ	53 (26.2)	81 (40.1)	41 (20.3)	24 (11.9)	3 (1.5)	3.77	1.01	มาก	1
15. กระทรวงศึกษาธิการซึ่งมีสถานะอำนาจเหนือหน่วยงานอื่น สามารถบริหารความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการประเมินคุณภาพภายนอก ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติ	39 (19.3)	97 (48.0)	48 (23.8)	11 (5.4)	7 (3.5)	3.74	.94	มาก	3
ภาพรวม						3.68	.61	มาก	

จากตาราง 6 จำนวนร้อยละ ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของจำนวนคนที่มีระดับความคิดเห็นต่อปัจจัยทางการเมืองที่ส่งผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติในระดับอุดมศึกษา พบว่ามีความคิดเห็นต่อตัวแปรสถานะอำนาจของหน่วยงาน อยู่ในระดับมาก ($\bar{x}$ = 3.68, SD = .61) เมื่อพิจารณาในรายละเอียด สรุปได้ดังนี้

จำนวนคนที่มีความคิดเห็นต่อประเด็นที่ว่า การที่สถาบันอุดมศึกษาเป็นเพียงผู้รับนโยบายไปปฏิบัติไม่มีอำนาจต่อรองเชิงนโยบายทำให้การนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ อยู่ในระดับมาก ($\bar{x}$ = 3.77, SD = 1.01) เป็นอันดับแรก รองลงมา

คือ การที่กระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจตามกฎหมายเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติได้สำเร็จลุล่วง แม้จะเกิดความขัดแย้งระหว่างองค์กรผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ อยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 3.74$, $SD = .88$) ประเด็นที่ กระทรวงศึกษาธิการซึ่งมีสถานะอำนาจเหนือหน่วยงานอื่น สามารถบริหารความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการประเมินคุณภาพภายนอก ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติ อยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 3.74$, $SD = .94$) การที่หน่วยงาน สมศ. ไม่อยู่ในสถานะที่มีอำนาจเหนือนโยบายมีแนวโน้มทำให้การนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ อยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 3.64$, $SD = .98$) และ การที่หน่วยงาน สกอ. ไม่อยู่ในสถานะที่มีอำนาจเหนือนโยบายมีแนวโน้มทำให้การนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ อยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 3.50$, $SD = .99$) เป็นอันดับสุดท้าย

ตาราง 7 ตารางแสดง ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ค่าร้อยละของจำนวนคนที่มีความคิดเห็นระดับต่างๆ แยกตามรายชื่อของตัวแปร จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(N=202)

จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	ระดับความคิดเห็น (ค่าร้อยละ)					$\bar{x}$	SD	แปลความ	อันดับ
	เห็นด้วยอย่างยิ่ง	ค่อนข้างเห็นด้วย	เห็นด้วยปานกลาง	ค่อนข้างไม่เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง				
16.การมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติ จำนวนมาก จะมีแนวโน้มที่จะเป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จของการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติ	38 (18.8)	77 (38.1)	52 (25.7)	31 (15.3)	4 (2.0)	3.56	1.02	มาก	2
17.หากไม่สามารถสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานมีแนวโน้มทำให้การนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ	96 (47.5)	79 (39.1)	20 (9.9)	7 (3.5)	0	4.30	.78	มากที่สุด	1
18.จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกจะมีจำนวนมากหรือน้อยไม่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติ	12 (11.4)	49 (34.2)	50 (24.8)	68 (23.8)	23 (5.9)	2.79	1.11	ปานกลาง	3
ภาพรวม						3.69	.58	มาก	

จากตารางที่ 7 จำนวนร้อยละ ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของจำนวนคนที่มีความคิดเห็นต่อปัจจัยทางการเมืองที่ส่งผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการ

น่านโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติในระดับอุดมศึกษา พบว่ามีความคิดเห็นต่อ ตัวแปรจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 3.69$, $SD = .58$) เมื่อพิจารณาในรายละเอียด สรุปได้ดังนี้

จำนวนคนที่มีความคิดเห็นต่อประเด็นที่ว่า หากไม่สามารถสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานมีแนวโน้มทำให้การน่านโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ อยู่ในระดับมากที่สุด ($\bar{x} = 4.30$, $SD = .78$) เป็นอันดับแรก รองลงมาคือ การมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการน่านโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติจำนวนมาก จะมีแนวโน้มที่จะเป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จของการน่านโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติ อยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 3.56$, $SD = 1.02$) และจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกจะมีจำนวนมากหรือน้อยไม่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการน่านโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติ อยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{x} = 3.21$, $SD = 1.11$) เป็นอันดับสุดท้าย

ตาราง 8 ตารางแสดง ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ค่าร้อยละของจำนวนคนที่มีความคิดเห็นระดับต่างๆ แยกตามรายชื่อของตัวแปร ความสามารถในการต่อรอง

(N=202)

ความสามารถ ในการต่อรอง	ระดับความคิดเห็น (ค่าร้อยละ)					$\bar{x}$	SD	แปล ความ	อันดับ
	เห็นด้วย อย่างยิ่ง	ค่อนข้าง เห็นด้วย	เห็นด้วย ปานกลาง	ค่อนข้าง ไม่เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง				
19.ความสามารถในการเจรจาและความชำนาญในการต่อรองกับตัวแทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติ	43 (21.3)	96 (47.5)	44 (21.8)	16 (7.9)	3 (1.5)	3.79	.91	มาก	1
20.การที่กระทรวงศึกษาธิการสามารถสร้างเงื่อนไข หาช้อต่อรองมีแนวโน้มสูงที่จะให้การนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติได้สำเร็จ	31 (15.3)	90 (44.6)	55 (27.2)	20 (9.9)	6 (3.0)	3.59	.96	มาก	4
21.การที่ สมศ. สามารถสร้างเงื่อนไข หาช้อต่อรองมีแนวโน้มสูงที่จะให้การนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติได้สำเร็จ	37 (18.3)	82 (40.6)	61 (30.2)	17 (8.4)	5 (2.5)	3.63	.95	มาก	3
22. การที่ สกอ. สามารถสร้างเงื่อนไข หาช้อต่อรองมีแนวโน้มสูงที่จะให้การนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติได้สำเร็จ	32 (15.8)	86 (42.6)	56 (27.7)	21 (10.4)	7 (3.5)	3.56	.99	มาก	5
23. การที่สถาบันอุดมฯ สามารถสร้างเงื่อนไข หาช้อต่อรองมีแนวโน้มสูงที่จะให้การนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติได้สำเร็จ	32 (15.8)	87 (43.1)	52 (25.7)	24 (11.9)	7 (3.5)	3.55	1.00	มาก	6
24. การที่หน่วยงานของท่านมีความสามารถในการเจรจาต่อรองเพื่อเลือกรับในหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินคุณภาพภายนอกส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติ	44 (21.8)	87 (43.1)	50 (24.8)	17 (8.4)	4 (2.0)	3.74	.95	มาก	2
ภาพรวม						3.64	.76	มาก	

จากตารางที่ 8 จำนวนร้อยละ ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของจำนวนคนที่มีความคิดเห็นต่อปัจจัยทางการเมืองที่ส่งผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติในระดับอุดมศึกษา พบว่ามีความคิดเห็นต่อตัวแปร ความสามารถในการต่อรอง อยู่ในระดับมาก ($\bar{x}$ = 3.64, SD = .76) เมื่อพิจารณาในรายละเอียด สรุปได้ดังนี้

จำนวนคนที่มีความคิดเห็นต่อประเด็นที่ว่า ความสามารถในการเจรจาและความชำนาญในการต่อรองกับตัวแทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติ อยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 3.79$, $SD = .91$) เป็นอันดับแรก รองลงมาคือ การที่หน่วยงานของท่านมีความสามารถในการเจรจาต่อรองเพื่อเลือกรับในหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินคุณภาพภายนอกส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติ อยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 3.74$, $SD = .95$) อันดับสาม การที่ สมศ. สามารถสร้างเงื่อนไขหาข้อต่อรองมีแนวโน้มสูงที่จะให้การนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติได้สำเร็จ อยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 3.65$, $SD = .95$) อันดับสี่ การที่กระทรวงศึกษาธิการสามารถสร้างเงื่อนไข หาข้อต่อรองมีแนวโน้มสูงที่จะให้การนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติได้สำเร็จ อยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 3.59$, $SD = .96$) อันดับห้า การที่ สกอ. สามารถสร้างเงื่อนไข หาข้อต่อรองมีแนวโน้มสูงที่จะให้การนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติได้สำเร็จ อยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 3.56$, $SD = .99$) และการที่สถาบันอุดมฯ สามารถสร้างเงื่อนไข หาข้อต่อรองมีแนวโน้มสูงที่จะให้การนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติได้สำเร็จ อยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 3.55$, $SD = 1.00$) เป็นอันดับสุดท้าย

ตาราง 9 ตารางแสดง ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ค่าร้อยละของจำนวนคนที่มีระดับความคิดเห็นระดับต่างๆ แยกตามรายชื่อของตัวแปร การสนับสนุนต่างๆ

(N=202)

การสนับสนุนต่างๆ	ระดับความคิดเห็น (ค่าร้อยละ)					$\bar{x}$	SD	แปลความ	อันดับ
	เห็นด้วยอย่างยิ่ง	ค่อนข้างเห็นด้วย	เห็นด้วยปานกลาง	ค่อนข้างไม่เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง				
25.การที่ผู้นำทางการเมืองใช้อำนาจเพื่อสนับสนุนองค์กร ส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติ	58 (28.7)	93 (46.0)	41 (20.3)	8 (4.0)	2 (1.0)	3.97	.86	มาก	5
26.การได้รับการสนับสนุนจากผู้นำทางการเมืองระดับชาติมีแนวโน้มทำให้การนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ	65 (32.2)	95 (47.0)	32 (15.8)	8 (4.0)	2 (1.0)	4.05	.85	มาก	4
27.การได้รับการสนับสนุนจากองค์กรวิชาชีพทางการศึกษามีแนวโน้มทำให้การนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ	74 (36.6)	97 (48.0)	24 (11.9)	7 (3.5)	0	4.17	.77	มาก	2
28.การได้รับการสนับสนุนจากเครือข่ายนักวิชาการทางการศึกษา มีแนวโน้มทำให้การนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ	67 (33.2)	104 (51.5)	26 (12.9)	4 (2.0)	1 (0.5)	4.14	.75	มาก	3
29.การได้รับการสนับสนุนจากสถาบันอุดมศึกษามีแนวโน้มทำให้การนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ	107 (53.0)	77 (38.1)	14 (6.9)	4 (2.0)	0	4.42	.70	มากที่สุด	1
30.การได้รับการสนับสนุนจากสื่อมวลชนมีแนวโน้มทำให้การนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ	52 (25.7)	72 (35.6)	62 (30.7)	11 (5.4)	5 (2.5)	3.76	.97	มาก	6
ภาพรวม						4.71	.68	มากที่สุด	

จากตารางที่ 9 จำนวนร้อยละ ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของจำนวนคนที่มีระดับความคิดเห็นต่อปัจจัยทางการเมืองที่ส่งผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติในระดับอุดมศึกษา พบว่ามีความคิดเห็นต่อ ปัจจัยด้านการสนับสนุนต่างๆ อยู่ในระดับมากที่สุด ($\bar{x}$ = 4.71, SD = .68) เมื่อพิจารณาในรายละเอียด สรุปได้ดังนี้

จำนวนคนที่มีความคิดเห็นในประเด็นการได้รับการสนับสนุนจากสถาบัน อุดมศึกษามีแนวโน้มทำให้การนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ อยู่ในระดับ

มากที่สุด ($\bar{x} = 4.42$, $SD = .70$) เป็นอันดับแรก รองลงมาคือ การได้รับการสนับสนุนจากองค์กรวิชาชีพทางการศึกษามีแนวโน้มทำให้การนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ อยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 4.17$, $SD = .77$) อันดับสาม การได้รับการสนับสนุนจากเครือข่ายนักวิชาการทางการศึกษา มีแนวโน้มทำให้การนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ อยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 4.14$, $SD = .75$) อันดับสี่ การได้รับการสนับสนุนจากผู้นำทางการเมืองระดับชาติมีแนวโน้มทำให้การนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ อยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 4.05$, $SD = .85$) อันดับห้า การที่ผู้นำทางการเมืองใช้อำนาจเพื่อสนับสนุนองค์กร ส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติ อยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 3.97$, $SD = .86$) และ การได้รับการสนับสนุนจากสื่อมวลชนมีแนวโน้มทำให้การนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ อยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 3.76$, $SD = .97$) เป็นอันดับสุดท้าย

ตาราง 10 ตารางแสดง ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ค่าร้อยละของจำนวนคนที่แสดงต่อระดับความคิดเห็น ระดับน้อย ระดับปานกลาง และระดับมาก แยกตามตัวแปร

ตัวแปร	ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน	ระดับความคิดเห็นมาก (ร้อยละ)	ระดับความคิดเห็นปานกลาง (ร้อยละ)	ระดับความคิดเห็นน้อย (ร้อยละ)
บุคลิกภาพ	3.71	.63	65	21.9	13.1
ความรู้	4.45	.55	91.28	7.72	1
สถานะอำนาจของหน่วยงาน	3.68	.61	62.67	25.74	11.58
จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	3.69	.58	63.04	20.13	16.83
ความสามารถในการต่อรอง	3.64	.76	61.63	26.24	12.13
การสนับสนุนต่างๆ	4.71	.68	79.29	16.42	4.29

จากตารางที่ 10 จำนวนร้อยละ ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของจำนวนคนที่มีความคิดเห็นต่อปัจจัยทางการเมืองที่ส่งผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติในระดับอุดมศึกษา พบว่ามีความคิดเห็นต่อตัวแปรด้านความรู้ คิดเป็นร้อยละ (91.28) เป็นอันดับแรก รองลงมา มีความคิดเห็นต่อตัวแปรด้านการสนับสนุนต่างๆ คิดเป็นร้อยละ (79.29) อันดับสาม มีความคิดเห็นต่อตัวแปรด้านบุคลิกภาพ คิดเป็นร้อยละ (65) อันดับสี่ มีความคิดเห็นต่อตัวแปรด้านจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คิดเป็นร้อยละ (63.04) อันดับห้า มีความคิดเห็นต่อตัวแปรด้านสถานะอำนาจของหน่วยงาน คิดเป็น

ร้อยละ (62.67) และมีความคิดเห็นต่อตัวแปรความสามารถในการต่อรอง คิดเป็น
ร้อยละ (61.63) เป็นอันดับสุดท้าย



บทที่ 5

การเมืองในกระบวนการนโยบายนโยบายไปปฏิบัติ

ผลการวิจัยถึงตัวแสดงทางการเมืองในขั้นตอนการนโยบายนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัตินี้หากนำทฤษฎีการนโยบายนโยบายไปปฏิบัติของ เบอร์แมน มาร่วมวิเคราะห์ในกระบวนการจะพบว่ามียุทธศาสตร์ 2 ส่วน ส่วนแรกเป็นการนโยบายนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค ส่วนที่สองเป็นการนโยบายนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค ซึ่งทั้งสองส่วนหากแบ่งเป็นขั้นตอนจะมีด้วยกัน 5 ขั้นตอน ได้แก่ 1) ขั้นตอนการแปลงนโยบาย 2) ขั้นตอนการสร้างการยอมรับ 3) ขั้นตอนการระดมกำลัง 4) ขั้นตอนการปฏิบัติ และ 5) ขั้นตอนการสร้างความเป็นปึกแผ่น ซึ่งในแต่ละขั้นตอนผู้วิจัยต้องการสื่อให้เห็นถึงการเมืองในระบบราชการของตัวแสดงการเมืองแต่ละฝ่ายที่มีต่อการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติในแต่ละขั้นตอน ภายใต้บทบาทและอำนาจ ปัญหา ค่านิยมที่แตกต่างส่งผลให้เกิดความขัดแย้ง การแข่งขัน และความร่วมมือของแต่ละกลุ่มตัวแสดงในพื้นที่ของการนโยบายนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติในระดับอุดมศึกษา ซึ่งผลการวิจัยมีประเด็นที่น่าสนใจและนำมาอภิปรายผลได้ดังนี้

5.1 การเมืองในขั้นตอนการแปลงนโยบายประเมินคุณภาพภายนอก

ขั้นตอนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติมีความสำคัญอยู่ที่การรับนโยบายจากตัวแสดงฝ่ายการเมืองซึ่งนโยบายมีลักษณะค่อนข้างเป็นนามธรรมยากต่อการนำไปปฏิบัตินำมาแปลงให้เป็นรูปธรรมหรือแนวปฏิบัติ ในรูปของแผนงาน โครงการและกิจกรรมโดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบหลัก เพื่อง่ายต่อการปฏิบัติ ย่อยต่อการควบคุมและการประเมินผลความสำเร็จของหน่วยงานในระดับจุลภาค เช่น กิจกรรมหรือโครงการที่จะต้องส่งผ่านความต้องการของฝ่ายการเมืองให้แก่หน่วยปฏิบัติซึ่งต้องดำเนินการในการส่งเจตจำนงดังกล่าวให้แก่ผู้รับผลประโยชน์หรือประชาชน เป็นต้น

หากนำทฤษฎีการนโยบายนโยบายไปปฏิบัติมาวิเคราะห์ร่วมกับขั้นตอนในการแปลงนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติสู่การปฏิบัติแล้ว แล้วจะพบว่ามียุทธศาสตร์หรือผู้เกี่ยวข้อง ได้แก่

1. ฝ่ายการเมืองผู้กำหนดนโยบายทำหน้าที่ออกระเบียบข้อบังคับและส่งต่อนโยบายให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งตัวแสดงทางการเมืองนี้ได้แก่ รมว.ศธ
2. หน่วยงานกลางของรัฐและหน่วยงานราชการ ที่ทำหน้าที่ในการแปลงนโยบายที่ได้รับจากฝ่ายการเมืองออกมาเป็นแนวปฏิบัติซึ่งได้แก่ หน่วยงาน สมศ. และหน่วยงาน สกอ.

3. ผู้รับนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ สถาบันอุดมศึกษา

5.1.1 บทบาทและอำนาจของตัวแสดงทางการเมือง

ในขั้นตอนการแปลงนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกสู่การปฏิบัติซึ่งหากมองในด้านมิติของสังคมหน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติเมื่อได้รับนโยบายด้านการประเมินคุณภาพภายนอกแล้ว ต้องมีการแปลงนโยบายเป็นแนวปฏิบัติ ซึ่งในการแปลงนโยบายเป็นแนวปฏิบัติมีการแปลงนโยบายตามค่านิยมองค์กรของตนซึ่งมีความแตกต่างกันภายใต้บทบาทของหน่วยงานราชการ และหน่วยงานของรัฐ ตามความชำนาญทางวิชาชีพวิชาการ เฉพาะของหน่วยงานตน และตัดสินใจที่จะมุ่งไปสู่เป้าหมายที่แตกต่างกัน

สำหรับการประเมินคุณภาพภายนอกในระดับอุดมศึกษานี้ ขั้นตอนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัตินี้ถือได้ว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญ เพราะ สมศ. และ สกอ. มีบทบาทในฐานะตัวแสดงในบทบาทของผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานประเมินคุณภาพภายนอกในระดับอุดมศึกษาจึงต้องแปลงนโยบายซึ่งถูกเขียนไว้กว้างๆ คือ พรบ. การศึกษาแห่งชาติ เป็นแนวปฏิบัติเพื่อให้ง่ายต่อการดำเนินงานตรงตามความต้องการของฝ่ายการเมืองผู้กำหนดนโยบายและประชาชนผู้รับบริการ คือสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งตัวแสดงต่างๆ ล้วนมีบทบาทสำคัญกล่าวคือ

สมศ. แปลงนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกออกมาเป็นกิจกรรมในรูปของการประเมินคุณภาพภายนอก ซึ่ง สมศ. ยึดการดำเนินงานตามที่ระบุไว้ใน พรบ.การศึกษาแห่งชาติในหมวด 6 มาตรา 49 ที่มีสาระสำคัญได้แก่

“...ให้มีสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา มีฐานะเป็นองค์การมหาชนทำหน้าที่พัฒนาเกณฑ์ วิธีการประเมินคุณภาพภายนอก และทำการประเมินผลการจัดการศึกษาเพื่อให้มีการตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษา โดยคำนึงถึงความมุ่งหมายและหลักการและแนวการจัดการศึกษาในแต่ละระดับตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้...”

และอาศัยอำนาจตาม พรฎ. จัดตั้ง สมศ. พ.ศ. 2543 และ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2561 ในมาตรา 8 ซึ่งได้ระบุบทบาทหน้าที่ในการดำเนินงานอย่างชัดเจน ดังนี้

1. พัฒนาระบบการประเมินคุณภาพภายนอก กำหนดกรอบแนวทางและวิธีการประเมินคุณภาพภายนอกที่มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับระบบการประกันคุณภาพของสถานศึกษาและหน่วยงานต้นสังกัด

2. พัฒนามาตรฐานและเกณฑ์สำหรับการประเมินคุณภาพภายนอก

3. ให้การรับรองผู้ประเมินภายนอก

4. กำกับดูแลและกำหนดมาตรฐานการประเมินคุณภาพภายนอกที่ดำเนินการโดยผู้ประเมินภายนอก รวมทั้งให้การรับรองมาตรฐาน ทั้งนี้ ในกรณีจำเป็นหรือเพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาระบบการประเมินคุณภาพภายนอก สำนักงานอาจดำเนินการประเมินคุณภาพภายนอกเองก็ได้

5. พัฒนาและฝึกอบรมผู้ประเมินภายนอก จัดทำหลักสูตรการฝึกอบรม และสนับสนุนให้องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพหรือวิชาการ เข้ามามีส่วนร่วมในการฝึกอบรมผู้ประเมินภายนอกอย่างมีประสิทธิภาพ

6. เสนอรายงานการประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาประจำปีต่อ คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี รัฐมนตรีซึ่งมีหน้าที่ควบคุมกำกับหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดการศึกษา และสำนักงานประมาณ เพื่อประกอบการพิจารณาในการกำหนดนโยบายทางการศึกษา และการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษา รวมทั้งเผยแพร่รายงานดังกล่าวต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสาธารณชน

ซึ่งการดำเนินงานของ สมศ. ในขั้นตอนการแปลงนโยบายเป็นแนวปฏิบัติพบว่ามี การดำเนินงานตามบทบาทหน้าที่โดยยึดกฎหมายเป็นหลัก สอดคล้องกับบทสัมภาษณ์ผู้บริหารของ สมศ. ทั้ง 5 คน ดังที่ยกตัวอย่างคือ

“... ขอบเขตของเดิมเป็นอย่างไรก็ดำเนินการเช่นนั้นเช่นนั้น กล่าวคือ ภารกิจของ สมศ. ดำเนินงาน ตาม พรบ.การศึกษา 2542 และ พรฎ. ...”

ด้วยบทบาทหน้าที่ ที่ระบุไว้ใน พรบ. และ พรฎ. สมศ. จึงได้พัฒนาหลักเกณฑ์และตัวชี้วัดในการประเมินคุณภาพภายนอกแก่สถาบันอุดมศึกษาทั่วประเทศภายใต้กฎหมายเฉพาะขององค์กร ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพัฒนาระบบการประเมินคุณภาพการศึกษาในระดับอุดมศึกษา ก่อนถูกนำไปปฏิบัติ

สำหรับ สกอ.ในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดของสถาบันอุดมศึกษามีบทบาทหน้าที่ กล่าวคือ

1. วางระเบียบหรือออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการประกันคุณภาพภายในระดับอุดมศึกษา เพื่อส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาการประกันคุณภาพภายในระดับอุดมศึกษา โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการอุดมศึกษา

2. เสนอแนะแนวทางปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพการศึกษาแก่สถานศึกษาโดยนำผลการประเมินคุณภาพทั้งภายในและภายนอกไปปรับปรุงคุณภาพการศึกษาอย่างต่อเนื่อง

3. แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการประกันคุณภาพภายในในระดับอุดมศึกษา

4. ปฏิบัติการอื่นที่เกี่ยวข้องตามที่รัฐมนตรีหรือคณะกรรมการการอุดมศึกษามอบหมาย ข้อ 33 ให้สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาพัฒนาระบบการประกันคุณภาพภายใน โดยยึดหลักเสรีภาพทางวิชาการและความมีอิสระในการดำเนินการของสถานศึกษา เพื่อให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาอย่างต่อเนื่อง และเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการประกันคุณภาพภายนอก

สามารถสรุปได้ว่า สกอ. มีการแปลง พรบ. การศึกษาแห่งชาติให้เป็นแนวปฏิบัติ คือ ทำหน้าที่ให้การสนับสนุนส่งเสริมการดำเนินงานและการประกันคุณภาพภายในของสถาบันอุดมศึกษาในแต่ละแห่ง แต่ละประเภทซึ่งมีการดำเนินงานด้วยระบบการประกันคุณภาพภายในที่แตกต่างกันรวมถึงประเมินผลการประกันคุณภาพภายในของสถาบันอุดมศึกษา การดำเนินงาน สอดคล้องกับบทสัมภาษณ์ผู้บริหาร สกอ. ว่า

“...การดำเนินงานของ สกอ. ดำเนินงานตาม พรบ. การศึกษา แห่งชาติ...”

จากข้อมูลที่ผู้ศึกษาวิจัยรวบรวมและนำมาวิเคราะห์ในแง่ของบทบาทและอำนาจของตัวแสดงทางการเมืองในขั้นตอนการแปลงนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกสู่การปฏิบัติในระดับอุดมศึกษาผู้วิจัยพบว่า ตัวแสดงแต่ละฝ่ายมีความแตกต่างในแง่ของสถานะอำนาจและบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานซึ่งผู้วิจัยได้วิเคราะห์ออกมาเป็นบทบาทหน้าที่ในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการประกันคุณภาพภายนอกของแต่ละหน่วยงานดังนี้

สมศ. มีฐานะเป็นองค์การมหาชนทำหน้าที่ประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษาทุกแห่งทั่วประเทศรวมถึงสถาบันอุดมศึกษา มีจุดแข็งอยู่ที่ในการดำเนินงานตาม พรบ. การศึกษา โดยยึดกฎหมายคือพรบ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นแนวทางการดำเนินงานพัฒนาเกณฑ์และวิธีการประเมินคุณภาพภายนอกรวมถึงประเมินผลการจัดการศึกษาทุกแห่งอย่างน้อย 1 ครั้งในทุก 5 ปี และมีกฎหมายของตนเอง กล่าวคือ พรฎ. จัดตั้ง สมศ. ซึ่งการดำเนินงานของ สมศ. ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหาร สมศ. หรือ บอร์ด ซึ่งมีองค์ประกอบจากผู้มีส่วน

ได้เสียที่เกี่ยวข้องเป็นที่มาของคณะกรรมการพัฒนาระบบการประเมินคุณภาพภายนอก ระดับอุดมศึกษาโดยมี ผอ. สมศ. เป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหาร

สกอ. มีฐานะเป็นหน่วยงานราชการทำหน้าที่เป็นหน่วยงานต้นสังกัดของ สถาบันอุดมศึกษามีบทบาทหน้าที่ให้การสนับสนุนส่งเสริมสถาบันอุดมศึกษาให้มีการจัดทำระบบ การประกันคุณภาพภายในแต่ละแห่ง แต่ละประเภทซึ่งมีการดำเนินงานด้วยระบบการประกัน คุณภาพภายในที่แตกต่างกันรวมถึงประเมินผลการประกันคุณภาพภายในของสถาบันอุดมศึกษา การดำเนินงานโดยออกเป็นประกาศ และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการประกันคุณภาพภายใน ระดับอุดมศึกษาซึ่งได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการการอุดมศึกษา และดำเนินงานตามที่ รัฐมนตรี ศธ. หรือคณะกรรมการการอุดมศึกษามอบหมายซึ่งในการดำเนินงานของ สกอ. นอกจาก ยึดกฎหมายคือ พรบ. การศึกษาเป็นแนวทางแล้วยังรับคำสั่งโดยตรงจาก รมว. ศธ เป็นหลักอีกด้วย

สถาบันอุดมศึกษาต้องจัดให้มีระบบการประกันคุณภาพภายในสถาบันอุดมศึกษา และรายงานต่อหน่วยงานต้นสังกัดหรือ สกอ. เป็นประจำทุกปี และต้องรับการประเมินคุณภาพ ภายในจาก สกอ. และรับการประเมินคุณภาพภายนอกจาก สมศ. 1 ครั้ง ในทุก 5 ปี

สามารถกล่าวได้ว่าตัวแสดงทางการเมืองในฐานะหน่วยงานกลางที่รับนโยบายทาง การศึกษาด้านการประเมินคุณภาพภายนอกมีการแปลงนโยบายออกมาเป็นแนวปฏิบัติ ได้แก่ สมศ. และ สกอ. ต่างฝ่ายต่างดำเนินงานตามบทบาทอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้อง กับหน่วยงานของตนถ่ายทอดออกมาในรูปแบบของแนวทางในการดำเนินงานโดยใช้ กฎหมาย ฉบับเดียวกัน คือ พรบ. การศึกษาแห่งชาติ แต่จะแตกต่างกันในเชิงของ สถานะอำนาจของ หน่วยงานซึ่ง สมศ. เป็นหน่วยงานรัฐประเภทองค์การมหาชน อยู่ภายใต้การกำกับของสำนัก นายกรัฐมนตรี ในขณะที่ สกอ. เป็นระบบราชการซึ่งขึ้นตรงกับกระทรวงศึกษาธิการ สำหรับ สถาบันอุดมศึกษาคือผู้ที่จะต้องดำเนินงานตาม พรบ. การศึกษาและหน่วยงานต้นสังกัดคือ สกอ. เป็นหลัก

ที่ผ่านมาของ สมศ. มีการตีความบทบาทหน้าที่ตาม พรบ. การศึกษาแห่งชาติ และ พรฎ. จัดตั้ง สมศ. เป็นหลักในการดำเนินงานและแปลงเป็นแนวปฏิบัติในลักษณะของการพัฒนา เกณฑ์และตัวชี้วัดในการประเมินคุณภาพภายนอกสถาบันอุดมศึกษาทุกแห่งทั่วประเทศ แต่ใน การพัฒนาเกณฑ์และตัวชี้วัดในการประเมินคุณภาพภายนอกที่ผ่านมาถูกมองว่า ไม่สอดคล้องกับ ระบบการประกันคุณภาพภายในของหน่วยงานต้นสังกัด และไม่สอดคล้องกับ บริบทของ สถาบันอุดมศึกษาในแต่ละประเภทส่งผลให้ไม่สามารถสะท้อนคุณภาพได้อย่างชัดเจน อีกทั้งยัง

เป็นการสร้างภาระงานด้านเอกสารแก่สถาบันอุดมศึกษา ซึ่งเสี่ยงสะท้อนเหล่านี้นี้มาจากตัวแสดงทางการเมืองคือสถานศึกษาและสถาบันอุดมศึกษา

สภาพปฏิรูปประเทศด้านการศึกษามีมติให้ชะลอการประเมินคุณภาพภายนอก รอบสี่ ออกไปเป็นเวลา 2 ปี เพื่อพัฒนาหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในและการประเมินคุณภาพสถานศึกษา

การกำหนดแนวทางในการปฏิรูปการศึกษาด้านการประเมินคุณภาพภายนอกของฝ่ายการเมืองเป็นการใช้อำนาจที่มีอยู่ของผู้นำสูงสุดด้านการศึกษา หากนำทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติมาวิเคราะห์ถึงเหตุผลในการปฏิรูประบบการประกันคุณภาพการศึกษาด้านการประเมินคุณภาพภายนอกจะเห็นถึงปรากฏการณ์ที่เป็นไปตามทฤษฎีอำนาจตามบทบาทของตัวแสดงฝ่ายการเมืองซึ่งถือว่าเป็นเรื่องธรรมดาของฝ่ายการเมืองผู้คุมนโยบาย และสอดคล้องกับทฤษฎีวงจรของนโยบายสาธารณะในการประเมินผลนโยบายในที่นี้คือการประเมินคุณภาพภายนอกซึ่งที่ผ่านมาอาจยังไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของฝ่ายการเมืองผู้กำหนดนโยบายจึงต้องเข้ามาปรับปรุงการดำเนินงานให้ตรงตามวัตถุประสงค์ ซึ่งตรงกับบทสัมภาษณ์ของฝ่ายการเมืองที่ได้กล่าวว่า

“...นโยบายที่จัดทำอย่างดีเป็นไปตามหลักวิชาการหากนำไปปฏิบัติแล้วเกิดปัญหาหรืออุปสรรคไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ก็ถือว่าไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคม...”

การกำหนดนโยบายสาธารณะจึงต้องวิเคราะห์ความต้องการของสังคม ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายนำมาบูรณาเข้ากับความต้องการในการพัฒนาประเทศ ตามแนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ สอดคล้องกับข้อมูลที่ได้รับจากตัวแสดงทางการเมืองผู้กำหนดนโยบายด้านการศึกษาว่า

“...การประเมินคุณภาพภายนอกที่ผ่านมาได้ประโยชน์น้อยไม่สามารถนำผลการประเมินมาใช้ได้จริง เป็นภาระแก่สถานศึกษา ซึ่งสถานศึกษาต้องจัดเตรียมเอกสารนอกเหนือจากจัดการการเรียนการสอน เกณฑ์การประเมินคุณภาพภายนอกของ สมศ. ไม่สอดคล้องกับบริบทของสถานศึกษา ยกตัวอย่างเช่นสถานศึกษาในต่างจังหวัดที่ห่างไกลเมื่อเทียบกับสถานศึกษาในกรุงเทพฯ ย่อมมีความแตกต่างไม่สามารถใช้เกณฑ์การประเมินเดียวกันได้ เหมือนการตัดกางเกงตัวเดียวแต่ให้ทุกคนใส่ก็จะเกิดความไม่เหมาะสม

อีกทั้งการประกันคุณภาพภายในของหน่วยงานต้นสังกัดและการประเมินคุณภาพภายนอกแยกส่วนกัน ซึ่งในความเป็นจริงควรประสานเชื่อมโยงและให้ผู้รับการประเมินคือสถานศึกษารู้สึกถึงประโยชน์และไม่เป็นภาระ ปัจจัยที่สำคัญเกิดจากผู้ประเมินภายนอกซึ่งยังไม่เข้าใจบริบทของสถานศึกษา จึงเป็นที่มาของการประกาศกฎกระทรวงการประกันคุณภาพด้วยหลักการอย่างง่าย ภาพของการประเมินภายนอกก็จะเปลี่ยนไป...” (รศ.นพ.โคภณ นภากาศ ผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำกระทรวงศึกษาธิการ, 8 มกราคม 2562)

การย้าย สมศ. ขึ้นตรง รมว.ศธ.

จะเห็นได้ว่าการฝ่ายการเมืองผู้กำหนดนโยบาย มองวิธีปฏิบัติของ สมศ. ที่ผ่านมามีปัญหา มีผลที่ยังไม่เป็นที่น่าพอใจตามเจตจำนงของฝ่ายการเมือง แม้ สมศ. จะดำเนินการอย่างเป็นระเบียบ มีระบบ ตามเทคนิค ตามความเชี่ยวชาญแล้วก็ตาม ผู้กำหนดนโยบายจึงให้อำนาจของฝ่ายการเมืองในการเข้าควบคุมการดำเนินงานของ สมศ. ซึ่งหากนำแนวคิดเกี่ยวกับการใช้อำนาจของ แม็ก เวบเบอร์ มาอธิบายถึงก็จะพบว่าตัวแสดงฝ่ายการเมืองใช้อำนาจหรือตำแหน่งทางสังคมการเมืองของตนในการวินิจฉัยสั่งการและผลักดันให้คนกระทำตามความต้องการของตนหรือที่เราเรียกว่าการใช้อิทธิพลเพื่อเข้าควบคุมจัดแจง และกำหนดทิศทางการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐด้านการประเมินคุณภาพภายนอก หรือ สมศ. ซึ่งเป็นหน่วยตรวจสอบ มีฐานะเป็นองค์การมหาชนซึ่งหน่วยบริการรูปแบบใหม่ที่มีกลไกการดำเนินงานภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการที่มาจากสรรหาจากทุกภาคส่วนที่มีส่วนได้เสียกับการดำเนินงานประเมินคุณภาพภายนอก เป็นหน่วยงานมีความเป็นกลางเนื่องจากไม่เกี่ยวข้อง กับหน่วยงานทางการศึกษาเพื่อการถ่วงดุลอำนาจอันก่อให้เกิดการตรวจสอบและการถ่วงดุล (Check and Balance) ส่งผลให้การประเมินคุณภาพภายนอกเป็นบริการสาธารณะและเป็นกลไกของรัฐที่มีประสิทธิภาพในการสร้างความสามารถในการตรวจสอบว่าการจัดการศึกษาที่เป็นอยู่นั้นมีประสิทธิภาพเพียงใด จึงเป็นที่น่าตั้งข้อสังเกตถึงการใช้อำนาจในบทบาทของตัวแสดงทางการเมืองโดยการพยายามเข้าควบคุม แทรกแซง แต่งตั้ง โยกย้ายและการสั่งการ

ซึ่งปรากฏการณ์นี้แสดงให้เห็นถึงการใช้อำนาจและบทบาททางการเมืองของตัวแสดงทางการเมือง ส่วนพัวพันกับการเมืองในการวินิจฉัย และการตัดสินใจดำเนินการในหลายลักษณะเพื่อให้ สมศ. อยู่ภายใต้การควบคุมหรืออยู่ภายใต้การบังคับบัญชา ดังจะเห็นได้จากเว็บไซต์ราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2561 ซึ่งได้เผยแพร่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) (ฉบับที่ 3) พ.ศ.

2561 โดยให้สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา(สมศ.) อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการรักษาการ จากเดิมขึ้นกับรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

การเข้าควบคุมการดำเนินงานของ สมศ. นอกจากแสดงให้เห็นถึงการใช้อำนาจของตัวแสดงฝ่ายการเมืองผู้กำหนดนโยบายแล้วยังแสดงให้เห็นถึงบทบาทของตัวแสดงทางการเมืองที่มีใช้อยู่แค่การกำหนดนโยบายเท่านั้น มีการใช้อำนาจเข้ามาจัดแจงในฐานะตัวแสดงชั้นปกครองเพื่อควบคุมการดำเนินงานของหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติเป็นไปตามแนวทางที่ตนต้องการภายใต้สภาพการณ์ดังกล่าวเป็นการเน้นย้ำให้เห็นถึงการเมืองที่เกิดขึ้นในชั้นการแปลงนโยบายในระดับมหภาคของหน่วยงานระดับบนต่อการแปลงนโยบายเป็นแนวปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของฝ่ายการเมืองผู้กำหนดนโยบายยังแสดงให้เห็นถึงสภาพการเมืองที่ไม่อาจแยกแยะระหว่างการเมืองกับการบริหารออกจากกันได้ระหว่างหน่วยงานกลางที่รับหน้าที่ประเมินภายนอกคือ สมศ. และต้นสังกัดของสถาบันอุดมศึกษา คือ สกอ. ถึงความไม่สัมพันธ์เชื่อมโยงของการประเมินภายนอกกับการประกันคุณภาพภายในของหน่วยงานต้นสังกัด หรืออาจด้วยปัญหาที่สะสมมาเป็นระยะเวลานานในการดำเนินงานของหน่วยงานประเมินภายนอกที่มีการตีความนโยบายไม่สอดคล้องหรือตรงกับความต้องการหน่วยงานต้นสังกัด และสถาบันอุดมศึกษาซึ่งมีบุคลากรทางวิชาชีพวิชาการจำนวนมาก ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายการเมืองต้องยื่นมือเข้ามาแทรกแซงหรือแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นสอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ว่า

“...ขณะนี้ สมศ. อยู่ในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเมื่อก่อนที่อยู่ในกำกับของสำนักนายกรัฐมนตรีแต่ด้วยมติของ กพร. ซึ่งมีข้อเสนอแนะว่า องค์การมหาชนต้องมีการปรับปรุงจึงย้ายมาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงศึกษาเพื่อความเหมาะสม...” (รศ.นพ.ไศภณ นภาธร ผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำกระทรวงศึกษาธิการ, 8 มกราคม 2562)

ประกาศกฎกระทรวงการประกันคุณภาพการศึกษา พ.ศ.2561

ภายหลังจากการย้ายการกำกับดูแล สมศ. มาอยู่ภายใต้การกำกับดูแล ของรมช. ศธ. แล้ว ได้มีการออกประกาศกฎกระทรวงการประกันคุณภาพการศึกษา พ.ศ.2561 เพื่อแก้ปัญหาความไม่สอดคล้องของระบบการประกันคุณภาพภายในของหน่วยงานต้นสังกัด และการประเมินคุณภาพภายนอกของ สมศ. เพื่อกำหนดเป็นกรอบแนวทางการดำเนินงาน ที่ทุกฝ่ายต้องยึดถือและปฏิบัติด้วยความเรียบร้อยและมีความสัมพันธ์กับทุกปฏิบัติที่เกี่ยวข้องในการแปลงนโยบาย

ยดังกล่าวเป็นแนวปฏิบัติในรูปแบบของแผนงานโครงการและกิจกรรมที่สอดคล้องกับกฎกระทรวงการประกันคุณภาพการศึกษา พ.ศ.2561 นี้ชี้ให้เห็นถึงความต้องการและเจตจำนงของฝ่ายการเมือง ยึดปฏิบัติตรงกับความต้องการของตน หรือมีนัยยะคือเพื่อเป็นการยุติปัญหาความขัดแย้งระหว่าง สถานศึกษาที่มีทัศนคติด้านลบต่อการประเมินคุณภาพภายนอก ทั้งที่การประเมินคุณภาพ ภายนอกนั้นมีประโยชน์ต่อภาคการศึกษา

“...ที่มาของกฎกระทรวงฉบับนี้เกิดจากการวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคที่ ผ่านมา และควรปรับปรุงอะไรบ้าง ซึ่งที่ผ่านมามีพบว่าเกิดภาพลบจาก สถานศึกษาต่อการประเมินคุณภาพภายนอกทั้งที่ความเป็นจริงการประเมิน คุณภาพภายนอกเป็นประโยชน์...” (รศ.นพ.โคภณ นภาธร ผู้ช่วยรัฐมนตรี ประจำกระทรวงศึกษาธิการ, 8 มกราคม 2562)

ในการดำเนินงานประเมินคุณภาพภายนอกของ สมศ. ภายหลังย้ายมาสังกัด กระทรวงศึกษาธิการแล้วพบว่ามี การวิเคราะห์บทบาทหน้าที่หรืออำนาจขอบเขตของการ ดำเนินงานตามกฎกระทรวงการประกัน พ.ศ. 2561 โดยมีการประชุมหารือและวิเคราะห์ถึงบทบาท การดำเนินงานของ สมศ. โดยคณะกรรมการบริหาร และผู้บริหารดังบทสัมภาษณ์ที่ว่า

“...กฎกระทรวงการประกันคุณภาพการศึกษา พ.ศ. 2561 ซึ่งกำหนดให้ สมศ. ต้องดำเนินงานตามกฎกระทรวงการประกันคุณภาพ สมศ.จึงต้อง นำมาตีความในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของ สมศ. มากน้อย เพียงใด และคณะกรรมการพัฒนาระบบการประเมินคุณภาพภายนอก สมศ. แต่ละระดับ จึงต้องตีความกฎกระทรวงการประกันคุณภาพฉบับนี้ ซึ่ง นำไปสู่การดำเนินงานของ สมศ. ...”

สำหรับหน่วยงาน สกอ. ภายหลังการประกาศกฎกระทรวงการประกันคุณภาพ การศึกษา พ.ศ.2561 แล้วพบว่าไม่เกิดผลกระทบต่อ สกอ. ในฐานะหน่วยงานต้นสังกัด ซึ่งขึ้นตรง ต่อกระทรวงศึกษาธิการและ รมว. ศธ. อยู่แล้ว อีกทั้งยังมีอำนาจในการออกคำสั่ง หรือระเบียบและ แนวปฏิบัติที่ได้รับจากหน่วยเหนือเพื่อบังคับใช้กับสถาบันอุดมศึกษาโดยที่สถาบันอุดมศึกษาต้อง ดำเนินงานตามโดยไม่สามารถโต้แย้งการควบคุมแบบสายบังคับบัญชาของระบบราชการ

สำหรับสถาบันอุดมศึกษามีบทบาทคือการแปลงคำสั่งของ สกอ. ออกมาเป็นแนวปฏิบัติภายในสถาบันอุดมศึกษา ภายใต้ความเป็นอิสระทางวิชาการสามารถออกแบบแนวทางการดำเนินงานประกันคุณภาพภายในสถาบันอุดมศึกษาได้เอง โดยกำหนดเป็นระเบียบหรือแนวทางในการดำเนินงานประกันคุณภาพภายในของสถาบันอุดมศึกษาของตนเองและรายงานต่อหน่วยงานต้นสังกัดหรือ สกอ. เป็นประจำทุกปี

“...นำมาปฏิบัติโดยกำหนดเป็นนโยบายของมหาวิทยาลัย ...”

5.1.2 ค่านิยมองค์กร

จะเห็นได้ว่าในการแปลงนโยบายเป็นแนวปฏิบัติของหน่วยงานกลางในการประเมินคุณภาพภายนอก หากนำแนวคิดหรือมุมมองของ วอลโด (Waldo) มาร่วมวิเคราะห์ถึงค่านิยมในการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติของแต่ละหน่วยงานซึ่งวอลโด ชี้ให้เห็นถึงปัญหาของค่านิยมที่แตกต่างกัน ของตัวแสดงแต่ละฝ่ายในการตีความกฎหมายหรือแปลงเป็นแนวปฏิบัติพบว่าภายใต้ความแตกต่างของสถานะอำนาจของหน่วยงาน ระหว่างหน่วยงานตรวจสอบหรือประเมินภายนอก คือ สมศ. และ ระบบราชการคือ สกอ. ล้วนมีค่านิยมในการวิเคราะห์หรือแปลงนโยบายเป็นแนวทางการดำเนินงานที่แตกต่างกัน ต่างฝ่ายต่างให้ข้อมูลที่ตรงกันคือ การดำเนินงานตาม พรบ. การศึกษา ซึ่งจากปรากฏการณ์นี้สามารถยืนยันทฤษฎีค่านิยมของ วอลโด ได้ว่า ด้วยกฎหมายฉบับเดียวกัน แต่ค่านิยมของหน่วยงานที่แตกต่างกันส่งผลให้การตีความเป็นไปตามค่านิยมขององค์กรหรือหน่วยงานของตนซึ่งตัวแสดงแต่ละฝ่ายล้วนมีค่านิยมองค์กร โครงสร้าง ระเบียบและและระบบอุปถัมภ์ที่แตกต่างกัน ส่งผลให้การตัดสินใจเลือกเป้าหมายในการดำเนินงานมีความแตกต่างกันในแต่ละองค์กรหรือหน่วยงาน

ผลจากการวิจัยพบว่าการแปลงนโยบายเป็นแนวทางการดำเนินงานของ สมศ. มีการประสานสอดคล้องหลักการ แนวคิดค่านิยมและ ทิศทางของการดำเนินประเมินคุณภาพภายนอก โดยนำปัจจัยต่างๆ รอบด้านเข้ามามีส่วนในการสนับสนุนและใช้ประกอบการแปลงนโยบายเป็นแนวทางการดำเนินงานมิได้รับนโยบายมาแล้วดำเนินการไปแบบแกนๆ โดยมีการวิเคราะห์ตั้งแต่ ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 แผนการศึกษาแห่งชาติ โดยใช้เป็นกรอบ รวมถึงแผนปฏิรูปการศึกษา มีการวิเคราะห์ ตีความ วัตถุประสงค์ของฝ่ายการเมืองออกมาเป็นแนวปฏิบัติภายใต้ค่านิยมที่ต้องการเป็นหน่วยประเมินคุณภาพภายนอกที่ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับประเทศและระดับสากล แต่ตอบสนองต่อความต้องการของฝ่ายการเมือง และการยอมรับของผู้รับบริการ เพื่อลดช่องว่างระหว่างของฝ่ายปฏิบัติกับ

สถาบันอุดมศึกษา โดยผนวกความคิดและค่านิยมของผู้นำองค์กรเข้าไปในการกำหนดเป็นแนวปฏิบัติแต่ยังมีความเป็นอิสระทางความคิดในการแปลความ โดยยึดถือ ระเบียบและ กฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นหลัก แต่มีจุดมุ่งหมายเดียวกันคือผู้รับบริการได้แก่สถานศึกษา และผู้เรียนเป็นสำคัญ มีการใช้ดุลยพินิจและขยายไปสู่แนวทางใหม่ๆ หรือที่เราเรียกว่านโยบายส่วนเพิ่ม มีการประสานความเชื่อมโยงการดำเนินงานในแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีการเปรียบเทียบผลการดำเนินงานที่ผ่านมาเพื่อลดช่องว่างในการนำไปปฏิบัติ ซึ่งแต่ละหน่วยงานล้วนมีการตีความที่สอดคล้องกับนโยบายที่ได้รับโดยมีเป้าหมายเดียวกันคือคุณภาพการศึกษา ซึ่งจะเห็นได้จากบทสัมภาษณ์ดังนี้

“...มีการนำนโยบายปฏิรูปการศึกษามาวิเคราะห์ ยกตัวอย่างการตีโจทย์ของ การปฏิรูปการศึกษาที่ต้องเริ่มต้นที่คน ยึดผู้เรียนเป็นสำคัญ วิเคราะห์ส่วนที่ เกี่ยวข้องกับการประเมินคุณภาพภายนอกเชื่อมโยงและตอบโจทย์นโยบาย ไทยแลนด์ 4.0 โดยนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประเมิน คุณภาพภายนอก และดูว่าสามารถตอบโจทย์ของนโยบายปฏิรูประบบ ประกันคุณภาพการศึกษาได้หรือไม่...”

สำหรับ สกอ. มีฐานะเป็นหน่วยงานราชการ ซึ่งถือว่าเป็นกลไกหลักในการ ดำเนินงานของกระทรวงศึกษาในระดับอุดมศึกษา มีความเป็นวิชาชีพวิชาการสูง มีค่านิยมของ องค์กรวิชาชีพวิชาการที่มุ่งมั่นในการส่งเสริมสถาบันอุดมศึกษาให้ไปสู่ระดับนานาชาติเพื่อรองรับ การแข่งขันในระดับประเทศ แต่มีรูปแบบการดำเนินงานแบบระบบราชการเป็นหลัก คือปฏิบัติตาม คำสั่งเฉพาะ ไม่ผิดแผกแตกต่างจากที่เคยปฏิบัติต่อกันมา เสมือนงานประจำที่ปฏิบัติอยู่เป็น ประจำ เนื่องจากกฎกระทรวงการประกันคุณภาพฉบับใหม่ที่ประกาศใช้ไม่ได้กระทบการ ดำเนินงานของ สกอ. ที่จะต้องตรงกับเจตจำนงของตัวแสดงทางการเมืองผู้กำหนดนโยบายอย่าง มากที่สุดสอดคล้องกับทฤษฎีระบบราชการที่กล่าวว่าระบบราชการมีบรรทัดฐานในการเลือกที่จะ ปฏิบัติให้ตรงกับความต้องการของระบบอุปถัมภ์ อีกทั้งยังมีความเข้าใจในบริบทของ สถาบันอุดมศึกษามากกว่าหน่วยประเมินภายนอก

“...การประกันคุณภาพการศึกษา มาจาก พรบ. การศึกษาแห่งชาติ ใน หมวด 7 มาตรา 46 47 และ 48 ซึ่งกำหนดให้มีการประกันคุณภาพ การศึกษาโดยหน่วยงานต้นสังกัดและสถานศึกษา ตรงกับการดำเนินการ

ของ สกอ. เพราะ สกอ. ได้ดำเนินงาน ตามกฎกระทรวงการประกันคุณภาพ
พ.ศ. 2561...

ภายใต้ค่านิยมที่แตกต่างในการแปลงนโยบายเป็นวิธีปฏิบัติที่ชัดเจนของฝ่ายปฏิบัติ ในการพบว่ามีมติความนโยบายที่แตกต่างแต่ยังคงมีการทำกิจกรรมเพื่อหาจุดร่วมระหว่าง สมศ. และ สกอ. ด้วยความเป็นองค์กรวิชาชีพวิชาการทั้งคู่ โดยมีการนำนโยบายเก่ามาวิเคราะห์ เปรียบเทียบร่วมกันของใหม่ มีการกำหนดวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานที่แตกต่าง ที่ต่างฝ่าย ต่างคิดว่าแนวทางของตนสอดคล้องกับนโยบายที่ได้รับและตรงกับความต้องการของฝ่ายการเมือง ซึ่งระบุไว้ในกฎกระทรวงการประกันคุณภาพ พ.ศ. 2561 รวมถึงมีการกำหนดแนวปฏิบัติที่แตกต่าง จากนโยบายของเก่าในรอบที่ผ่านมาดังจะเห็นได้จากข้อมูลต่อไปนี้

“...เราวิเคราะห์นโยบายของผู้กำหนดนโยบาย และตรวจสอบการดำเนินการ ย้อนกลับไปในแต่ละขั้นตอนว่าตรงตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์หรือไม่อีก ครั้ง โดยเริ่มวิเคราะห์นโยบายระดับมหภาค ก่อน (Content Analysis) และ วิเคราะห์ความต้องการของตัวผู้รับผลจากนโยบายในที่นี้คือนักเรียน นักศึกษา (Need Analysis) และรองลงมาคือวิเคราะห์บริบท (Context Analysis) ได้แก่สภาพแวดล้อม เทคโนโลยี ความเชื่อในวัฒนธรรมและ ความคิดต่างๆ ของคนในประเทศ นำมาออกแบบเป็นแนวทางการดำเนิน นโยบายให้ตรงความต้องการของนโยบาย...”

5.1.3 ความร่วมมือและความขัดแย้ง

สำหรับประเด็นความร่วมมือและความขัดแย้งในขั้นตอนการแปลงนโยบายประเมิน คุณภาพภายนอกสู่การปฏิบัติพบที่มีการสร้างความร่วมมือระหว่าง สมศ. และ สกอ. ในกิจกรรม รูปแบบการประชุมหารือร่วมกันระหว่างสมศ. และ สกอ. ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของ สถาบันอุดมศึกษาในการประชุมคณะกรรมการพัฒนาระบบการประเมินคุณภาพการศึกษา ระดับอุดมศึกษา (กพอ.) เพื่อร่วมพิจารณาให้ข้อเสนอแนะ ถึงหลักเกณฑ์และวิธีการประเมิน คุณภาพภายนอก และการคัดเลือกและให้การรับรองผู้ประเมินภายนอก รวมถึงการตีความใน เนื้อหาสาระของกฎกระทรวงฯ ร่วมกันอย่างสม่ำเสมอเป็นประจำทุกเดือน แต่ที่ผ่านมากลับพบว่าการดำเนินงานดังกล่าวเป็นการดำเนินงานในแบบแยกๆ เนื่องจากอยู่ในช่วงให้ชะลอการประเมิน เพื่อปรับปรุงพัฒนาหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินภายนอก

และเป็นที่น่าสังเกตว่าคณะกรรมการพัฒนาระบบการประเมินคุณภาพภายนอก ระดับอุดมศึกษาควรมีองค์ประกอบจากผู้มีส่วนได้เสียในระดับอุดมศึกษาและผู้บริหารจากต้นสังกัดหรือ สกอ. แต่ในความเป็นจริงกับเป็นผู้ทรงที่เกี่ยวยุทธการจากต้นสังกัดจึงเป็นที่น่าสนใจสังเกตว่าแล้วความต้องการของแต่ละฝ่ายจะส่งถึงกันหรือไม่ //

ที่ผ่านมา สมศ. ได้มีการนำเสนอและเชิญ สกอ. ร่วมประชุมเพื่อวิพากษ์เกณฑ์การประเมินคุณภาพภายนอก ผลจากการวิพากษ์ตัวชี้วัดและเกณฑ์การประเมินสถาบันอุดมศึกษาพบว่ายังไม่เป็นที่ยอมรับของ สกอ. ด้วยสถานศึกษาในหลายแห่งใช้การประกันคุณภาพภายในที่หลากหลายอีกทั้งเกณฑ์การประเมินคุณภาพภายนอกของ สมศ. ยังไม่สอดคล้องกับระบบการประกันคุณภาพภายในและไม่เป็นที่ยอมรับของ สกอ. ซึ่งเรื่องนี้เป็นปัญหาที่สะสมมานานตั้งแต่ก่อนการปฏิรูประบบการประกันคุณภาพการศึกษา

อย่างไรก็ตามการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติ นอกจากฝ่ายปฏิบัติจะมีความสัมพันธ์ในแนวราบที่จะต้องดำเนินงานร่วมกันระหว่าง สมศ. กับ สกอ. แล้ว ยังมี ความสัมพันธ์ในแนวตั้งระหว่าง สมศ. กับ สถาบันอุดมฯ ผู้รับการตรวจประเมินจาก สมศ. ซึ่งผู้วิจัยพบว่าสถาบันอุดมฯ ถึงแม้จะมีการให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี ในการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการประเมินคุณภาพภายนอกในการแปลงนโยบายเป็นแนวปฏิบัติของสถาบันอุดมศึกษาภายใต้ คำนิยมของผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งจะเห็นซึ่งที่ผ่านมาได้สะท้อนความต้องการในการลดภาระงาน และการวัดผลที่สะท้อนระดับคุณภาพได้จริงแต่สถานศึกษาในบางแห่งยังมีความสงสัยและความไม่เข้าใจถึงแนวทางในการดำเนินงานจะเห็นได้จากบทสัมภาษณ์ที่ว่า

“...ส่วนใหญ่ที่รับทราบข้อมูลจากสถาบันการศึกษาที่เป็นเครือข่ายต่างๆ ยังคงกังวลเกี่ยวกับการประเมินคุณภาพภายนอกอยู่พอสมควร จึงคิดว่าหน่วยงานยังคงไม่เข้าใจนโยบายนี้เท่าที่ควร ควรมีการประชาสัมพันธ์ หรือ สร้างความรู้ความเข้าใจ ในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งในรูปแบบเอกสาร สื่อ สิ่งพิมพ์ การประชุม การสัมมนา การอบรม รวมไปถึงเครือข่ายต่าง ๆ...”

ตาราง 11 สถานะอำนาจ ค่านิยม ความร่วมมือความขัดแย้งของตัวแสดงแต่ละฝ่าย
ในขั้นตอนการเปลี่ยนนโยบาย

	ฝ่ายการเมือง	สมศ.	สกอ.	สถาบันอุดมศึกษา
สถานะอำนาจ	-อำนาจจากโครงสร้างการ บังคับบัญชา -อำนาจบนฐานของ กฎหมาย	-อำนาจบนฐานความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะ -อำนาจบนฐานของ กฎหมายและการเป็น หน่วยงานกึ่งอิสระ	-อำนาจบนฐานของ กฎหมาย -อำนาจบนฐานความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะ	-อำนาจบนฐานของ กฎหมายเฉพาะของตนเอง -อำนาจจากการปฏิบัติงาน
	↓	↓	↓	↓
	เข้าควบคุมแทรกแซงจัด ระเบียบใช้อำนาจในการ แต่งตั้งโยกย้ายซึ่งถึงเป็น เรื่องการใช้อำนาจ ตามปกติ	เปลี่ยนนโยบายที่ได้รับเป็น แนวปฏิบัติในเรื่องของการ ประเมินคุณภาพภายนอก สถานศึกษาและสถาบัน อุดมศึกษา	เปลี่ยนนโยบายที่ได้รับ เป็นแนวปฏิบัติในเรื่อง ของการประกันคุณภาพ ภายในสถาบัน อุดมศึกษา	รับนโยบายจากหน่วยงาน ระดับสูงคือกระทรวง ศึกษาธิการ และหน่วย งาน กลางได้แก่ สมศ. และ สกอ.
ค่านิยม	-การควบคุม -การสั่งการ	-คุณภาพการศึกษา -หลักวิชา -มาตรฐานการประเมิน	-หลักวิชา -ส่งเสริมระบบประกัน คุณภาพที่หลากหลาย	-หลักวิชา -คุณภาพการศึกษา -ความสามารถแข่งขันได้ใน ระดับสากล
	↓	↓	↓	↓
	ควบคุมสั่งการเพื่อให้การ ดำเนินงานเป็นไปตาม ความต้องการของฝ่าย การเมืองผู้กำหนด นโยบาย	พัฒนารูปแบบและ มาตรฐานการประเมิน คุณภาพภายนอก ระดับอุดมศึกษา	จัดให้มีการประกัน คุณภาพภายใน สถานศึกษาที่ หลากหลายรวมถึง สนับสนุนให้คณะ สถาบันอุดมศึกษาใน เรื่องของการประกัน คุณภาพภายใน	รับคำสั่งจาก สกอ. และ เปลี่ยนนโยบายเป็นแนว ปฏิบัติด้านการประกัน คุณภาพภายในของ สถาบันอุดมศึกษาภายใต้ วิสัยทัศน์ผู้บริหารสถาบัน อุดมศึกษา และรับการ ประเมินภายนอกจาก สมศ.
ความร่วมมือ	เกิดความขัดแย้งให้ใน รูปแบบของการเมืองใน ระบบราชการขึ้นในแอเรีย ของการกำหนดนโยบาย ตามในเชิงความสัมพันธ์ เชิงอำนาจของตัวแสดงที่ กระจัดกระจาย	ความขัดแย้งสืบเนื่องจาก โครงสร้างการตัดสินใจที่ มิได้เกิดจากผู้กำหนด นโยบายเพียงคนเดียว	ความขัดแย้งสืบเนื่อง จากโครงสร้างการ ตัดสินใจที่มีได้เกิดจากผู้ กำหนดนโยบายเพียง คนเดียว	ไม่ชัดเจน

กล่าวได้ว่าในขั้นตอนของการแปลงนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปสู่การปฏิบัติในระดับอุดมศึกษาเกิดการเมืองในระบบราชการเกิดขึ้นอย่างเข้มข้นในพื้นที่ของนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกตั้งแต่ขั้นตอนการแปลงนโยบาย หากวิเคราะห์ตามแนวคิดการเมืองในระบบราชการของ โรซาดี ในแอเรียนี้จะมีความขัดแย้งในเรื่องของค่านิยมองค์กรที่แตกต่างในขั้นตอนการแปลงนโยบายซึ่งเป็นผลพวงที่สืบเนื่องจากโครงสร้างของการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายประเมินคุณภาพภายนอก สาเหตุแรกคือ ในขณะที่กำหนดนโยบายผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานราชการที่นำนโยบายไปปฏิบัติตลอดจนนักวิชาการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายนี้ตั้งแต่ต้นว่านโยบายประเมินคุณภาพภายนอกควรมีลักษณะเป็นอย่างไร มีวัตถุประสงค์ใด ฝ่ายการเมืองผู้กำหนดนโยบายมิได้เป็นผู้กำหนดนโยบายนี้เพียงคนเดียวเป็นเพียงตัวแสดงที่แค่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายส่งผลให้หน่วยงานกลางที่รับผิดชอบหลักในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติต่างหากที่มีบทบาทมากกว่า สาเหตุที่สอง คือบริบทของการตัดสินใจของประเด็นนโยบายเป็นเรื่องที่ซับซ้อนยากต่อการทำความเข้าใจ บรรดาผู้ที่มีส่วนร่วมกับนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกอาจจะยังเห็นถึงวิธีในการดำเนินการที่ชัดเจนไปในทิศทางเดียวกัน เมื่อหน่วยงานกลางผู้ทำหน้าที่รับผิดชอบรับมาแปลงเป็นแนวปฏิบัติย่อมแปลงนโยบายออกมาบนฐานความเข้าใจภายใต้สถานะอำนาจของหน่วยงานและค่านิยมและหลักทางวิชาการที่หน่วยงานของตนเองถืออยู่จึงอาจไม่สอดคล้องกับความเข้าใจของฝ่ายการเมืองแต่แรกซึ่งต่างฝ่ายต่างคิดไปในทิศทางของตนและตีความนโยบายเป็นของตนเองซึ่งสภาวะการณดังกล่าวส่งผลให้เกิดการตั้ง การจุดรั้ง การแข่งขัน สาเหตุที่สามการดำเนินงานที่ผ่านมาไม่เป็นเอกภาพในพื้นที่ของนโยบายประเมินคุณภาพภายนอก ส่งผลให้เกิดความสับสนในเชิงอำนาจของตัวแสดงทางการเมืองซึ่งมีสถานะอำนาจที่แตกต่างแต่ทำงานร่วมกันในพื้นที่เดียวกันของนโยบายจึงเกิดการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองเพื่อต้องการกำกับหรือใช้อำนาจเข้าควบคุมการดำเนินงานประเมินคุณภาพภายนอกของ สมศ. ในเป็นไปในทิศทางที่ฝ่ายการเมืองต้องการ หากนำข้อมูลจากแบบสอบถามเข้ามาสนับสนุนจะพบว่าระดับความรู้ความเข้าใจในบริบทของนโยบายจะชี้ให้เห็นถึงความสำเร็จของการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติอยู่ในระดับมากที่สุดที่ถึงร้อยละ 91.28 และชี้ให้เห็นว่าหากได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายการเมืองหรือกลุ่มอิทธิพลการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกอาจจะประสบความสำเร็จอยู่ในระดับรองลงมาคิดเป็นร้อยละ 79.2

5.2 การเมืองในขั้นสร้างการยอมรับ

ความสำคัญของขั้นตอนการสร้างการยอมรับอยู่ที่หน่วยงานกลางเมื่อได้แปลงนโยบายเป็นแนวปฏิบัติในรูปแบบแผนงานและโครงการต่างๆ ขึ้นต่อไปคือการทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและหน่วยปฏิบัติยอมรับและเข้าใจถึงแนวทางการดำเนินงานซึ่งกิจกรรมในขั้นตอนการสร้างการยอมรับนี้คือการติดต่อสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับหน่วยปฏิบัติ เพื่อสร้างการรับรู้ถึงวิธีปฏิบัติซึ่งความสำคัญของขั้นตอนนี้จะขึ้นอยู่กับสมรรถนะของหน่วยงานเป็นหลัก

5.2.1. บทบาทและอำนาจของตัวแสดงทางการเมือง

ในการสร้างการยอมรับของ สมศ. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหากนำทฤษฎีการเมืองในระบบราชการมาวิเคราะห์จะพบว่าด้วยความต่างทางความคิดและความแตกต่างของค่านิยมองค์กร หากมองในมุมมองของสถานะอำนาจที่แตกต่าง หรือความไม่เท่าเทียมของสถานขององค์กรพบว่าการสร้างการยอมรับถึงหลักเกณฑ์ ตัวชี้วัดและวิธีการประเมินคุณภาพภายนอก ของ สมศ. ในระดับอุดมศึกษา ถึงแม้จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพัฒนาระบบการประเมินคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาแล้วแต่ก็ยังไม่เป็นที่ยอมรับของหน่วยงานต้นสังกัด และสถานศึกษา หากมองในแง่ของสถานะอำนาจของหน่วยงาน ก็พบว่า สมศ. ไม่สามารถออกคำสั่งหรือบังคับใช้กับสถาบันอุดมศึกษาเนื่องจากไม่ใช่หน่วยงานต้นสังกัด

ในขณะที่ เกณฑ์การประเมินผลการประกันคุณภาพภายในของ สกอ. จะขึ้นตรงกับสายบังคับบัญชาหรือกระทรวงศึกษาธิการซึ่งจะเป็นไปตามความต้องการของ รมว. ศธ. และแนวคิดของผู้นำประเทศในขณะนั้นๆ เป็นหลัก

ในขณะที่ สมศ. ใช้ผู้ประเมินภายนอกเป็นผู้ประเมินและตรวจสอบการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งผู้ประเมินภายนอกถือได้ว่าเป็นประตูด่านแรกของความประทับใจและการสร้างการยอมรับในเชิงเทคนิคและวิธีการตัดสินผลรวมถึงการให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ในการพัฒนาสถาบันอุดมศึกษา โดยอาศัยสมรรถนะของตน แต่ในความเป็นจริงกลับพบว่าปัญหาที่ผ่านมาจากการประเมินคุณภาพภายนอกที่ผ่านมาผู้ประเมินภายนอก ยังขาดความรู้ความเข้าใจถึงบริบทของสถาบันอุดมศึกษา ส่งผลให้เกิดปัญหาในการเขียนรายงานที่ไม่สอดคล้องกับบริบทของสถาบันอุดมศึกษาเมื่อเล่มรายงานถูกส่งไปถึง สกอ. อีกทั้งการประเมินคุณภาพภายนอกที่ผ่านมามีการตัดสินผล ผ่าน ไม่ผ่าน รับรองและไม่รับรอง ซึ่งเป็นการตัดสินที่ให้คุณให้โทษแก่สถานศึกษาจึงเกิดความไม่ยอมรับในตัวของผู้ประเมินภายนอกสะสมเรื่อยมา

แต่ในทางตรงกันข้าม สกอ. ใช้ผู้ทรงคุณวุฒิ ของ สกอ. ในการตรวจประเมินสถาบันอุดมศึกษาของตนเอง ซึ่งย่อมเข้าใจในเรื่องของการประกันคุณภาพภายในอยู่แล้วแต่ต้อง

เข้าใจว่าสิ่งที่ สมศ. ไปตรวจประเมินคือการประเมินภายนอก ซึ่งคือการไปสะท้อนผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของสถาบันอุดมศึกษาว่ามีคุณภาพอยู่ในระดับใด โดยหน่วยงานประเมินภายนอกที่มีได้มีส่วนได้เสียกับสถาบันอุดมศึกษา

บทบาทของตัวแสดงในขั้นตอนการสร้างการยอมรับนี้ เริ่มมีความขัดแย้ง หรือการแข่งขันเพื่อให้ต่างฝ่าย ต้องดำเนินการไปในแนวทางที่องค์กรของตนเองต้องการ ด้วยเหตุปัจจัยที่เกิดจากความเข้าใจที่ไม่ตรงกันหรือความรู้ความเข้าใจเรื่องของการประเมินคุณภาพภายนอกกับการประกันคุณภาพภายในที่มีความแตกต่างกัน หากนำทฤษฎีปัจจัยทางการเมืองที่ส่งผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของการนโยบายไปปฏิบัติตามแนวคิดของ วรเดช จันทรศร ซึ่งได้จากแบบสอบถามจากความคิดเห็นของตัวแสดงทางการเมืองพบว่าเห็นด้วยกับประเด็นด้านความรู้ความเข้าใจของการประเมินคุณภาพภายนอกที่ส่งผลต่อความสำเร็จมีความคิดเห็นอยู่ในระดับ เห็นด้วยอย่างยิ่ง คิดเป็นร้อยละ 91.28

แต่ถึงอย่างไร สมศ. ก็ยังคงมุ่งสร้างการยอมรับซึ่งจะเห็นได้จากการจัดให้มีกิจกรรมในการคัดเลือกผู้ประเมินภายนอกระดับอุดมศึกษาที่เข้มข้นขึ้น การจัดองค์ประกอบของผู้ประเมินภายนอกที่มาจากสามส่วนได้แก่ผู้ทรงคุณวุฒิของ สมศ. ผู้ประเมินที่มาจากต้นสังกัดหรือ สกอ. และผู้ประเมินที่เป็นผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาที่ไม่มีส่วนได้เสียกับการประเมิน อีกทั้งยังมีการวิพากษ์ตัวบ่งชี้การประเมินคุณภาพภายนอกระดับอุดมศึกษา และกิจกรรมการส่งเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจและประสานความร่วมมือกับหน่วยงานต้นสังกัดและสถานศึกษา ในรูปแบบของการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานต้นสังกัดและสถาบันอุดมศึกษา สอดคล้องกับข้อมูลที่ได้ว่า

“...มีการหารือเพื่อกำหนดกรอบแนวทางการประเมินคุณภาพภายนอกรอบสี่
แนวใหม่เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาระบบการประเมินคุณภาพภายนอก
ในแต่ละระดับ มีการส่งเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางการ
ประเมินคุณภาพภายนอกแก่สถานศึกษาและหน่วยงานต้นสังกัดที่เกี่ยวข้อง
มีการคัดเลือกและฝึกอบรมผู้ประเมินภายนอกให้มีความรู้ความเข้าใจถึงการ
ประเมินคุณภาพภายนอกแนวใหม่ที่เป็นการประเมินเชิงคุณภาพ ...”
(พล.รต. วีระ การุณยวณิช, 29 พฤศจิกายน 2561)

สำหรับ สกอ. ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของสถาบันอุดมศึกษา มีการสั่งการตามสาย บังคับบัญชาโดยประกาศเป็นแนวทางหรือแนวปฏิบัติที่ตนเองชำนาญและตรงกับความต้องการ ของฝ่ายการเมืองซึ่งขึ้นต้นกับหน่วยงานของตนผ่านการประกาศหรือชี้แจง

“...เราต้องจัดทำมาตรฐานการอุดมศึกษาที่สอดคล้องกับมาตรฐานการ อุดมศึกษาและวัตถุประสงค์ตามมาตรฐานชาติให้เสร็จสิ้นก่อนที่จะชี้แจงแก่ มหาวิทยาลัยรับทราบและดำเนินการชี้แจงรายละเอียดถึงแนวปฏิบัติและ แนวทางการดำเนินงานต่างๆ แก่มหาวิทยาลัย...”

สถาบันอุดมศึกษาเป็นตัวแสดงในฐานะผู้รับผลและต้องดำเนินการตามนโยบายของ สกอ. และกระทรวงศึกษาเป็นหลัก ย่อมไม่สามารถหลีกเลี่ยงการกำกับควบคุมจากต้นสังกัดไปได้ แต่อย่างไรเสียในการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาก็ยังมีอิสระในทางความคิดเช่นการออก ระเบียบแนวปฏิบัติเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจภายในหน่วยงานหรือสถาบันอุดมศึกษาดังเห็นได้ จาก

“...มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระในการกำหนดเกณฑ์การประกันคุณภาพ การศึกษาภายใน แนวทางการปฏิบัติที่สอดคล้องตามแนวนโยบายปฏิรูป การศึกษา ยกตัวอย่าง เช่น ให้อิสระกับสถาบันอุดมศึกษาในการออกแบบ ระบบประกันคุณภาพการศึกษาภายใน...”

แต่ถึงอย่างไรก็ตามการประเมินคุณภาพภายนอกรอบสี่ระดับอุดมศึกษายังมิได้เริ่ม ขึ้นอย่างเป็นทางการ ที่ผ่านมามีเพียงการทดสอบระบบการประเมินคุณภาพภายนอกกับ สถาบันอุดมศึกษาบางแห่งที่ สอวท. ได้รับความช่วยเหลือจากทบวงมหาวิทยาลัยแต่ ยังมิได้มีการประเมินอย่างเต็มระบบ

แต่จากการเก็บรวบรวมข้อมูลที่ได้ผู้วิจัยพบว่า ที่ผ่านมามีการดำเนินงานประเมิน คุณภาพภายนอกยังไม่เป็นที่ตรงตามความต้องการของสถาบันอุดมศึกษา อีกทั้งยังมีการ เคลื่อนไหวของที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย (ทปอ.) ได้มีการเสนอต่อ สกอ. และ คสช. ให้มี การแยกสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา(สกอ.) ออกเป็นกระทรวงอุดมศึกษาและวิจัย ด้วย เหตุผลที่ว่าอุดมศึกษามีการบริหารจัดการที่ต่างจากการศึกษาขั้นพื้นฐาน เมื่อรวมอยู่กับ ศธ. ทำให้

การบริหารงานของอุดมศึกษาไม่มีความคล่องตัว อีกทั้งสถาบันอุดมศึกษาทั้งหลายต้องการความเป็นอิสระทางวิชาการสูง

5.2.2. ค่านิยมองค์การ

ในการสร้างการยอมรับถึงนโยบายการประเมินคุณภาพภายนอกของ สมศ. จะพบว่า สมศ. ใช้ค่านิยมในการพิจารณาเลือกเฟ้นจุดมุ่งหมาย และเป้าหมายที่คาดว่าจะส่งผลให้เกิดการยอมรับในนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกหากวิเคราะห์ตามแนวคิดค่านิยมของ วอลโด จะพบว่า มีการเลือกที่จะให้น้ำหนักไปกับการแก้ไขปัญหาที่เป็นภาระแก่สถาบันอุดมศึกษาเช่นเรื่องของภาระงานด้านเอกสาร ซึ่งแนวทางการประเมินคุณภาพภายนอกในรอบสี่ปีผู้วิจัยพบว่า สมศ. มีความจริงใจและมุ่งแก้ไขปัญหาที่ผ่านมาโดยแนวคิดหลักของการประเมินคุณภาพภายนอกรอบสี่ปี สมศ. มุ่งเน้นความเชื่อมโยงของการประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษาและหน่วยงานต้นสังกัดกับการประเมินคุณภาพภายนอก ของ สมศ. รวมถึงเรื่องของการยอมรับในตัวผู้ประเมินภายนอก โดยให้ความสำคัญในการการคัดกรอง และคัดเลือก ผู้ประเมินระดับอุดมศึกษา ซึ่งมีองค์ประกอบมาจาก 3 ส่วน ได้แก่ 1) ผู้ทรงคุณวุฒิจาก สมศ. 2) ผู้แทนจากหน่วยงานต้นสังกัด 3) ผู้บริหารสถานศึกษาที่ไม่มีส่วนได้เสียกับสถาบันอุดมศึกษา อีกทั้งยังมีระบบติดตามประเมินผลการดำเนินงานของผู้ประเมินภายนอกในโครงการ QC 100 เป็นต้น สอดคล้องกับบทสัมภาษณ์

“... จุดเปลี่ยนของการประเมินคุณภาพรอบสี่ปีใหม่ คือ ลดภาระงานเอกสารสำหรับการประเมินคุณภาพภายนอกและไม่มีความซ้ำซ้อนกับการประเมินคุณภาพภายใน มีการเพิ่มระบบเทคโนโลยีด้วยระบบ Automated QA เชื่อมโยงสอดคล้องกับการประเมินคุณภาพภายในตามพระราชบัญญัติที่ได้กำหนดไว้เพื่อยกระดับคุณภาพการศึกษาของชาติ เป็นการประเมินเชิงคุณภาพ ไม่ใช่การประเมินเชิงปริมาณที่เน้นแต่ตัวเลขหรือสถิติเท่านั้น ผู้ประเมินจะต้องเป็น expert judgment เป็นลักษณะผู้เชี่ยวชาญที่มีทักษะในการประเมินคุณภาพการศึกษาด้วยประสบการณ์ องค์ประกอบของคณะผู้ประเมิน ประกอบด้วย 1) ผู้ทรงคุณวุฒิของ สมศ. 2) ผู้มีประสบการณ์จากหน่วยงานต้นสังกัด และ 3) ผู้มีประสบการณ์ด้านการบริหารสถานศึกษา โดยเน้นการประเมินเพื่อพัฒนาไม่ใช่การประเมินเพื่อรับรองว่าผ่านหรือไม่ผ่านการรับรองอีกต่อไป แต่เป็นการประเมินเพื่อยกระดับการศึกษาของชาติ และประการสุดท้าย จำนวนวันในการประเมิน อาจมีการลงพื้นที่ตรวจเยี่ยม

หนึ่งถึงสองวันหรือสามวันตามที่คณะผู้ประเมินพิจารณา และสถานศึกษา
อาจไม่ต้องการลงพื้นที่ตรวจเยี่ยม...”

แต่ในทางตรงกันข้าม ค่านิยมในการเลือกพื้นที่หรือมุ่งหาเป้าหมายของ
สกอ. และ ทบอ. กลับมุ่งไปที่เป้าหมายไปที่การยกระดับสถาบันอุดมศึกษาให้มีไปสู่การแข่งขันใน
ระดับนานาชาติ ซึ่งปัญหาที่พบจากการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาที่ผ่านมาพบว่า การผลิต
บัณฑิตและผลงานทางวิชาการที่ผ่านมายังไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาด ซึ่งจะเห็นได้
จากข้อมูลของ สมศ. ที่มีตัวบ่งชี้บางตัวที่สามารถยืนยันได้ว่า ร้อยละของบัณฑิตระดับปริญญาตรี
ได้งานทำ ร้อยละของกิจกรรมวิชาการวิชาชีพที่ตอบสนองต่อความต้องการพัฒนาและเสริมสร้าง
ความเข้มแข็งของสังคม ชุมชน ประเทศชาติ และนานาชาติ เป็นต้น แต่การจัดเก็บรวบรวมข้อมูล
และวิเคราะห์ข้อมูลดังกล่าวของ สมศ. มีความแตกต่าง ในความเข้าใจและความหมายซึ่งเป็นที่มา
ของความถูกต้องและความน่าเชื่อถือของตัวบ่งชี้ดังกล่าวอยู่มาก

จากการตั้งข้อสังเกตของผู้วิจัยพบว่า ค่านิยมที่แตกต่างในการดำเนินงานที่แตกต่าง
ด้วย สมศ. มีฐานะเป็นองค์การมหาชน เป็นหน่วยงานของรัฐประเภทหนึ่งเป็นนิติบุคคล มีกฎหมาย
เฉพาะ แนวทางในการดำเนินงานซึ่งได้มาจากมติบอร์ดก่อนนำมาใช้ ในขั้นตอนนี้อาจเกิดความ
ขัดแย้งในแง่ของค่านิยมในการตีความเพื่อใช้ในการนิยามและสร้างเครื่องมือในการวัดและ
ประเมินผลการจัดการศึกษาของ สถานศึกษาที่แตกต่างกันระหว่างการประเมินคุณภาพภายนอก
กับการประกันคุณภาพภายใน ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดความเข้าใจที่ไม่ตรงกัน แต่ต่างฝ่ายต่างมีความ
ต้องการคือมุ่งยกระดับสถาบันอุดมศึกษาหากแตกต่างกันเพียงค่านิยมขององค์กรก็เป็นได้

“...นโยบายของใครก็ตาม...สุดท้ายจุดมุ่งหมายคือคุณภาพของตัวผู้เรียน
หากนโยบายปฏิรูประบบประกันคุณภาพการศึกษาในรอบนี้มีการ “ส่งต่อ”
กล่าวคือ เมื่อผู้เรียนสำเร็จการศึกษาในแต่ละระดับ ต้องมีความพร้อมในการ
ส่งต่อผู้เรียน เพื่อเรียนในระดับการศึกษาที่สูงขึ้นไป จึงเห็นได้ว่าทำไมต้องมี
สมศ. เพื่อประเมินคุณภาพการจัดการศึกษานั้นเอง...”

จุดมุ่งหมายและค่านิยมของ สกอ.ถึงแม้ว่าจะเป็นระบบราชการเต็มตัว มีการยึดถือ
ธรรมเนียมปฏิบัติในการรับคำสั่งของผู้ที่มีอำนาจมากกว่าการยึดถือปฏิบัติร่วมกันตามค่านิยมการ

ดำเนินงานตามพันธกิจของสถาบันอุดมศึกษา โดยมุ่งให้สถาบันอุดมศึกษาดำเนินงานให้สอดคล้องกับมาตรฐานการอุดมศึกษาเป็นหลัก

“...การดำเนินงานตามกฎหมายกระทรวงการประกันคุณภาพ พ.ศ. 2561 เพื่อไปถึงมาตรฐานการศึกษาของชาติโดยมหาวิทยาลัยต้องชี้ทมาตรฐานการศึกษาของตนให้สอดคล้องกับมาตรฐานการอุดมศึกษาที่ระบุว่าต้องสะท้อนผลลัพธ์ผู้เรียนใน 3 ด้านคือ เป็นผู้เรียนรู้ พัฒนานวัตกรรม และเป็นพลเมืองที่เข้มแข็ง เรามีเรื่องของวิจัยและนวัตกรรม การบริการวิชาการ ศิลปะวัฒนธรรมและความเป็นไทย และเรื่องของการบริหารจัดการ ดังนั้นสถาบันอุดมศึกษาทุกแห่งก็ต้องไปกำหนดมาตรฐานการศึกษาของตนเอง และจัดทำระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา เพื่อประกันตนเองว่าได้ตามมาตรฐานที่กำหนด และสอดคล้องกับมาตรฐานการอุดมศึกษาอย่างไรทุกแห่งจะทำแบบนี้...”

หากลองมองในมุมกลับถ้า สมศ. เป็นหน่วยงานราชการเต็มรูปแบบและมีสายการบังคับบัญชาที่ขึ้นตรงกับกระทรวงศึกษาธิการหรือผู้กำหนดนโยบาย แล้วให้ สกอ. เป็นองค์กรอิสระแล้วทำหน้าที่ประเมินคุณภาพภายนอก คำถามคือปัญหาของค่านิยมของสถาบันอุดมศึกษาในการยอมรับการตรวจประเมินคุณภาพจากหน่วยงานภายนอกจะเกิดขึ้นอยู่หรือไม่

5.2.3 ความร่วมมือและความขัดแย้ง

ในการดำเนินงานประเมินคุณภาพภายนอกตามกฎหมายกระทรวงการประกันคุณภาพ พ.ศ. 2561 นั้นทุกฝ่ายต้องดำเนินงานหรือกิจกรรมซึ่งจะต้องมีการประสานความร่วมมือ ความเชื่อมโยง ซึ่งกันและกัน ภายใต้แนวปฏิบัติที่ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายกระทรวงการประกันคุณภาพได้แก่

1 .สถาบันอุดมศึกษาทุกแห่งต้องจัดให้มีระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา โดยกำหนดมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษาให้เป็นไปตามมาตรฐานการศึกษาแต่ละระดับและประเภทตามที่ รมว. ศธ. กำหนด พร้อมจัดทำแผนพัฒนาการจัดการศึกษาและดำเนินการตามแผนที่กำหนดไว้ จัดให้มีการประเมินผลและตรวจสอบคุณภาพการศึกษาภายในสถานศึกษา เสนอและจัดส่งเล่มรายงานผลการประเมินตนเองให้แก่หน่วยงานต้นสังกัดหรือหน่วยงานที่กำกับดูแลเป็นประจำปีทุกปี โดยมีหน่วยงานต้นสังกัดมีหน้าที่ให้คำปรึกษา

2. หน่วยงานต้นสังกัด หรือ สกอ. เมื่อได้รับเล่มรายงานการประเมินตนเองของสถานศึกษาแล้วให้จัดส่งเล่มรายงานและประเด็นต่างๆที่ต้องการให้มีการประเมินผลแก่ สมศ.

3. สมศ. เมื่อได้รับเล่มรายงานการประเมินตนเองของสถานศึกษาแล้วให้ดำเนินการประเมินผลและติดตามตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาดังกล่าว พร้อมให้ข้อเสนอแนะแก่สถาบันอุดมศึกษาและหน่วยงานต้นสังกัด และหน่วยงานต้นสังกัดเพื่อใช้ในการปรับปรุงพัฒนาต่อไป

หากพิจารณาตามขั้นตอนการประเมินคุณภาพภายนอกตามกฎหมายกระทรวงการประกันคุณภาพฯ แล้ว จะพบว่าในการดำเนินกิจกรรมนั้นเป็นไปตามขอบเขตอำนาจหน้าที่หรือพันธกิจของแต่ละหน่วยงานที่ถูกจัดตั้งขึ้น ซึ่งมีความสอดคล้องกับความต้องการของฝ่ายการเมืองผู้กำหนดนโยบายที่ต้องการให้หน่วยงานประเมินคุณภาพภายนอกดำเนินงานไปในทิศทางที่ตนต้องการดังจะเห็นได้จากบทสัมภาษณ์ที่ว่า

“...ภาพของการประเมินภายนอกก็จะเปลี่ยนไปเริ่มจากการประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษา ให้สถานศึกษาจัดทำรายงานการประเมินตนเอง หรือ SAR ซึ่งประกอบด้วย 1) ข้อมูลทั่วไปของสถานศึกษา 2) การประเมินระดับคุณภาพของสถานศึกษาตนเอง พร้อมเหตุผลที่บอกได้ว่าทำไมสถานศึกษาตนเองถึงอยู่ในระดับนั้น 3) แผนในการพัฒนาสถานศึกษาของตนเอง ตามมาตรฐานการศึกษาในแต่ละระดับแต่ละประเภท ซึ่งสอดคล้องกับมาตรฐานการศึกษาชาติ แล้วส่งให้หน่วยงานต้นสังกัด เมื่อหน่วยงานต้นสังกัดได้รับเล่มรายงานของสถานศึกษาแล้ว จะทำการวิเคราะห์รายงานดังกล่าว และส่งประเด็นที่ต้องการประเมินให้แก่ สมศ. เพื่อประเมินสถานศึกษาตามประเด็นที่หน่วยงานต้นสังกัดส่งให้ ซึ่งจะสอดคล้องกับบริบทของสถานศึกษา แต่ประเด็นสำคัญคือ สมศ. เมื่อทำการประเมินคุณภาพภายนอกแล้วต้องให้ข้อเสนอแนะในการพัฒนาสถานศึกษา ซึ่งจะเห็นได้ว่าง่ายมาก จะไม่มีการตั้งเกณฑ์การประเมินหรือตัวชี้วัดของ สมศ. อีกต่อไป ... ” (รศ.นพ.โคภณ นภาธร ผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำกระทรวงศึกษาธิการ, 8 มกราคม 2562)

สอดคล้องกับบทสัมภาษณ์ที่ได้จากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องซึ่งมีดีความและกำหนดขอบเขตของภารกิจไปในทิศทางที่ตรงกันว่า

“...สมศ. ดำเนินการตามแนวทางการประเมินคุณภาพภายนอกตามกฎกระทรวงการประกันคุณภาพการศึกษา พ.ศ. 2561 และใช้ผู้ประเมินภายนอกที่มีความเชี่ยวชาญเป็นผู้ตัดสินการดำเนินงานของสถานศึกษาตามเล่มรายงานการประเมินตนเองของสถานศึกษา (SAR)...”

การเมืองในระบบราชการของความร่วมมือและความขัดแย้งนี้ยังไม่ปรากฏให้เห็นอย่างเป็นทางการ เนื่องจากวิธีการประเมินคุณภาพภายนอกเปลี่ยนไป แต่จะพบเห็นได้เมื่อต้องทำงานร่วมกัน หากสถาบันอุดมศึกษาส่งเล่มรายงานการประเมินตนเองให้กับต้นสังกัดแล้ว หากสกอ. ไม่ส่งประเด็นและรายงานการประเมินตนเองให้แก่ สมศ. สมศ. ก็อาจดำเนินการประเมินได้ ซึ่งอำนาจในการให้ไฟเขียวในการประเมินคุณภาพภายนอกอยู่ที่ผู้กำหนดนโยบายเป็นหลัก หากแนวทางการประเมินคุณภาพภายนอกของ สมศ. ไม่เป็นที่ยอมรับจากฝ่ายการเมืองก็อาจไม่ได้ดำเนินการประเมินภายนอกก็เป็นได้

อีกปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติได้แก่ ผู้ประเมินภายนอก ที่ผ่านมาพบว่ามีเสียงสะท้อนจากสถานศึกษาถึงการไม่ยอมรับในตัวผู้ประเมินภายนอกไม่ว่าจะเป็นเรื่องของ ความไม่เข้าใจในบริบทของสถานศึกษาที่รับการตรวจประเมิน และจรรยาบรรณของผู้ประเมินภายนอก

“...ปัจจัยที่สำคัญเกิดจากผู้ประเมินภายนอกซึ่งยังไม่เข้าใจบริบทของสถานศึกษา...” (รศ.นพ.โคภณ นภาพร ผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำกระทรวงศึกษาธิการ, 8 มกราคม 2562)

อย่างไรก็ตามแม้ว่า สมศ. จะพัฒนาแนวทางการประเมินคุณภาพภายนอกที่คิดว่าน่าจะเป็นที่ยอมรับแก่ทุกฝ่าย ไม่ซับซ้อน เชื่อมโยงกับหน่วยงานต้นสังกัด และสถาบันอุดมศึกษารวมถึงการคัดเลือกผู้ประเมินภายนอกที่มีความเข้มข้นแล้วก็ตามแต่ในความเป็นจริงกลับพบว่าสกอ. ซึ่งเป็นต้นสังกัดของสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งมีความเป็นนักวิชาการสูง มีความคิดเห็นที่อาจจะสะท้อนให้เห็นถึงความขัดแย้งว่า

“...สถาบันอุดมศึกษามีการใช้ระบบการประกันคุณภาพที่หลากหลาย สมศ.
จะเข้าไปประเมินอย่างไร? ...”

ในข้อความนี้ผู้วิจัยได้ใช้แนวคิดของระบบราชการเข้ามามีส่วนในการวิเคราะห์ไปถึง
ค่านิยมของระบบราชการที่เป็นหน่วยงานขนาดใหญ่มีค่านิยมที่ถูกยึดถือปฏิบัติสืบต่อกันมา ซึ่ง
อาจจะยึดถือค่านิยมของส่วนราชการที่ต้นสังกัดมากกว่าประโยชน์ของประเทศ เป็นที่น่าสังเกตว่า
หากหน่วยงานในระดับนโยบายไม่ยอมรับหน่วยงานที่ทำงานร่วมกันย่อมเป็นไปได้ยากที่
การดำเนินงานตามนโยบายจะประสบความสำเร็จ หากมองตามทฤษฎีระบบราชการแล้วจะพบว่า
ระบบราชการซึ่งเป็นองค์การวิชาชีพวิชาการ ที่มุ่งตอบสนองต่อความต้องการของนโยบายส่วนกลาง
เสียมากกว่า อีกทั้งระบบราชการเป็นระบบที่ยอมรับอิทธิพลของผู้มีอำนาจมากกว่าความถูกต้อง
และเป็นหน่วยงานที่ไม่ยอมรับการตรวจสอบที่เข้มข้นจากภายนอก ซึ่งหากผลประเมินของ
สถาบันอุดมศึกษาเป็นที่ไม่น่าพอใจผลกระทบจะตกหน่วยงานต้นสังกัด ซึ่งมีนัยยะสำคัญสอดคล้อง
กับความคิดเห็นของฝ่ายการเมืองที่ว่า

“...มีความเป็นสำหรับการประกันคุณภาพภายในของสถาบันอุดมศึกษาจะ
พัฒนาไปมากกว่าระดับการศึกษาอื่นๆ เนื่องจากได้พัฒนาไปไกลมาก
สามารถใช้เกณฑ์นานาชาติเข้ามาประเมินได้ หากสถาบันอุดมศึกษาผ่าน
เกณฑ์การประเมินในระดับนานาชาติแล้ว สมศ. ต้องมีวิธีรับรองเกณฑ์การ
ประเมินในระดับนานาชาติด้วย มิใช่เริ่มประเมินใหม่ตั้งแต่ต้น...”

นอกจากนี้ยังพบว่า สมศ. มีการจัดประชุมหาประชาพิจารณ์ ร่างกรอบมาตรฐานการ
ประเมินคุณภาพภายนอก ของ สมศ. ใน 4 ภูมิภาคที่จังหวัดกรุงเทพฯ ในวันที่ 23 กรกฎาคม 2560
และส่งสัญญาณเผยแพร่ในรูปแบบการประชุมทางไกลไปยังจังหวัดเชียงใหม่ และในวันที่ 29
กรกฎาคม 2560 ได้จัดประชุมที่จังหวัดสงขลาและส่งสัญญาณการประชุมทางไกลไปยังจังหวัด
ขอนแก่น พร้อมกันนี้ยังมีการเผยแพร่ออนไลน์เพื่อเปิดรับความเห็นผ่านทางช่องทางเว็บไซต์ของ
สมศ. เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาปรับปรุงพัฒนากรอบมาตรฐานการประเมินคุณภาพภายนอกรอบสี่และ
ประกาศให้สาธารณชนรับทราบ อีกทั้งยังพบว่ามีการหารือเพื่อประสานความร่วมมือกับหน่วยงาน
ต้นสังกัดเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการประเมินคุณภาพภายนอก โดยจัดให้มีเวที เสวนา
วิชาการ โดยมีผู้แทนจาก หน่วยงานต้นสังกัด สถานศึกษา และ สมศ. เข้าร่วมรับฟังและซักถาม
ตอบข้อสงสัยแก่สถาบันอุดมศึกษา มีการเข้าร่วมเสวนา ในการสัมมนาเรื่องมาตรฐานการศึกษาสู่

การยกระดับคุณภาพคนไทย 4.0 ซึ่งจัดขึ้นโดยสภาการศึกษาในทุกภูมิภาคเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจถึงกรอบแนวทางการดำเนินงานประเมินคุณภาพภายนอกของ สมศ. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนอกจากนั้นหากวิเคราะห์ทฤษฎีที่นำมาใช้ในการสร้างการยอมรับตามแนวคิดของ กล้าทองขาว ในการสร้างการยอมรับจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

ในเชิงเทคนิคพบว่า สมศ. มีการประเมินนำร่องมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทาก่อนประกาศใช้กฎกระทรวงการประกันคุณภาพการศึกษา เพื่อรับฟังข้อเสนอแนะและนำข้อมูลที่ได้ไปปรับปรุงและพัฒนาการประเมินคุณภาพภายนอก รอบ 4 เพื่อให้ประเมินกับมหาวิทยาลัยอื่นๆ ซึ่งผลการประเมินคุณภาพภายนอกรอบสี่ของมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทาอยู่ในระดับดีมาก

“...การประเมินของสมศ.ในรอบนี้ แม้ว่าจะเป็นการประเมินเพื่อการพัฒนา แต่หลักเกณฑ์มีมาตรฐานสูงมาก โดยทั้ง 5 ด้านที่มีการประเมินนั้น ยังมีองค์ประกอบย่อยๆ ในแต่ละด้าน และในแต่ละองค์ประกอบก็ยังมีประเด็นรายละเอียดในการพิจารณาอีกด้วย ที่มีความยากลำบากของมหาวิทยาลัยก็คือสมศ.ตั้งเกณฑ์เอาไว้ว่า ภาพรวมของการประเมินในแต่ละด้าน จะถือคะแนนจากองค์ประกอบที่มีคะแนนต่ำสุด เช่น คุณภาพบัณฑิตที่แยกองค์ประกอบออกเป็น ตริ โท เอก หากว่าองค์ประกอบใด อยู่ในระดับพอใช้ ก็จะได้คะแนนด้านนี้อยู่ในระดับพอใช้ทันที แม้ว่าอีก 2 องค์ประกอบจะอยู่ในระดับดีเลิศก็ตาม...”

“...เป็นการประเมินที่มีความละเอียดอ่อนมาก ในประเด็นการพิจารณาในแต่ละองค์ประกอบนั้น สวนสุนันทาได้รับคำชื่นชมจากสมศ.ในหลายเรื่อง เช่น ผลการทดสอบภาษาอังกฤษในทุกระดับที่อยู่ในเกณฑ์ดีมากทั้งหมด แต่เพื่อมาถึงภาพรวม ก็ตกอยู่ในระดับดี เนื่องจากมีบางองค์ประกอบที่จุดรั้งลงไป...”

สอดคล้องกับบทสัมภาษณ์ของสถาบันอุดมศึกษาถึงนโยบายการประเมินคุณภาพภายนอกระดับอุดมศึกษาที่ว่า

“...นโยบายการปฏิรูปการศึกษา ด้านการประเมินคุณภาพภายนอกรอบใหม่ มีความชัดเจน และเห็นเป็นรูปธรรมที่สะท้อนคุณภาพการศึกษาอย่างแท้จริง สิ่งที่สำคัญคือ การลดภาระงานด้านเอกสาร และเป็นการประเมินเพื่อพัฒนา

ไม่ใช่ให้การรับรอง หรือไม่รับรอง เพื่อเป็นการยกระดับมาตรฐานการ
ประเมินคุณภาพการศึกษามากกว่านโยบายเดิมการดำเนินงานที่ง่ายขึ้น...”

ทั้งนี้ สมศ. ได้เชิญมหาวิทยาลัยไปให้ข้อเสนอแนะในการตรวจประเมินเพื่อนำผลไป
เป็นแนวทางในการประเมินสถาบันการศึกษาอื่นๆ ในปีนี้ซึ่งสถาบันอุดมศึกษาที่รับการประเมินนำ
ร่องได้ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับเกณฑ์การประเมินว่าเป็นการประเมินที่สร้างสรรค์มากกว่าใน 3
รอบที่ผ่านมา (Eduzones.com, 2561)



ตาราง 12 บทบาทอำนาจ ค่านิยม ความร่วมมือความขัดแย้งของตัวแสดงแต่ละฝ่าย
ในขั้นตอนการสร้างการยอมรับ

	ฝ่ายการเมือง	สมศ.	สกอ.	สถาบันอุดมศึกษา
สถานะอำนาจ	-อำนาจจากโครงสร้าง การบังคับบัญชา -อำนาจบนฐานของกฎหมาย	-อำนาจบนฐานความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะ -อำนาจบนฐานของกฎหมายและ การเป็นหน่วยงานกึ่งอิสระ	-อำนาจบนฐานของกฎหมาย -อำนาจบนฐานความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะ	-อำนาจบนฐานของกฎหมายเฉพาะของตนเอง -อำนาจจากการปฏิบัติงาน
	↓	↓	↓	↓
	ประกาศใช้กฎ กระทรวงการประกัน คุณภาพ พ.ศ. 2561	พัฒนาหลักเกณฑ์และวิธีการ ประเมินคุณภาพภายนอกที่สอดคล้อง กับการประกันคุณภาพภายในขอ สถาบัน อุดมศึกษาและหน่วย งาน ต้นสังกัด เพื่อให้ประเมินคุณภาพ สถาบัน อุดมศึกษาระดับ อุดมศึกษา	ดำเนินงานตาม พรบ.การศึกษาฯ และประกาศ กฎกระทรวงการ ประกันคุณภาพ การศึกษา พ.ศ. 2561	รับรู้รับทราบถึงการ เปลี่ยนแปลงนโยบายที่ต้อง ดำเนินงาน
ค่านิยม	-การควบคุม -การสั่งการ	-คุณภาพการศึกษา -หลักวิชา -มาตรฐานการประเมิน	-หลักวิชา -ส่งเสริมระบบ ประกันคุณภาพที่ หลากหลาย	-หลักวิชา -คุณภาพการศึกษา -ความสามารถแข่งขันได้ใน ระดับสากล
	↓	↓	↓	↓
	ต้องการให้หน่วยงานที่ เกี่ยวข้องกับการ ประกันคุณภาพภายใน ได้แก่หน่วยงานต้น สังกัดและ สถาบันอุดมศึกษา และ สมศ. ต้องดำเนินงาน ตามกฎหมายกระทรวงการ ประกันคุณภาพ	ร่วมเสวนากับหน่วยงานต้นสังกัด หรือ สกอ. เพื่อสร้างความรู้ความ เข้าใจแก่สถาบันอุดมศึกษาทุกแห่งเพื่อ สร้างความรู้ความเข้าใจเรื่องของ การประเมินคุณภาพภายนอกใน ระดับอุดมศึกษา แต่การพัฒนา มาตรฐานยังจำกัดไม่หลากหลาย เท่ากับการประกันภายใน ของ สกอ.	ดำเนินงานตาม คำสั่งฝ่ายการ เมืองและสนับ สนุนให้สถาบัน อุดมศึกษาจัดทำ ระบบการประกัน คุณภาพที่มี ความหลากหลาย	สถาบันอุดมศึกษา มีการใช้ ระบบการประกันที่ หลากหลายบางแห่งยังยึดติด กับชุดความคิดแบบเดิมคือมี ทัศนคติเชิงลบต่อการประเมิน คุณภาพภายนอก และ ต้องการรับการประเมินจาก หน่วยงานภายนอกที่ตนเอง เลือกรับการประเมิน
ความร่วมมือความขัดแย้ง	ยังไม่ยอมรับในมาตรฐานและตัวชี้วัดของสมศ.	- จัดให้มีการประชาสัมพันธ์เพื่อรับ ฟังความคิดเห็นเพื่อนำมาปรับปรุง แนวทางการประเมินคุณภาพ ภายนอกรอบสี่ แต่ฝ่ายการเมืองยังไม่ ให้เริ่มการประเมินคุณภาพ ภายนอกรอบสี่	ยังไม่ยอมรับใน มาตรฐานและ ตัวชี้วัดของ สมศ.	ยอมรับในการประเมิน คุณภาพภายนอกรอบสี่ในการ ประเมินนำร่องว่าสามารถลด ภาระให้สถาบันอุดมศึกษาได้ จริง

การเมืองในระบบราชการในขั้นตอนการสร้างการยอมรับพบว่าเป็นอีกพื้นที่ที่มีความเป็นการเมืองในระบบราชการสูง ปราบกฎการณ์ความขัดแย้งสังเกตได้จาก เกณฑ์การประเมินระดับอุดมศึกษา ของ สมศ. ที่ยังไม่เป็นที่ยอมรับของฝ่ายการเมืองผู้กำหนดนโยบายซึ่งมีสถานะอำนาจในการบังคับบัญชา สั่งการ และ สกอ. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจบนฐานของกฎหมายและมีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะ แม้ว่า สมศ. ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระและมีการพัฒนาระบบการประเมินคุณภาพภายนอกภายใต้หลักวิชาการของการวัดและประเมินผลซึ่งจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นถึงมาตรฐานและแนวทางการประเมินคุณภาพภายนอก มีการประเมินนำร่องเพื่อทดสอบระบบการประเมินคุณภาพภายนอก และผลการประเมินสถาบันอุดมศึกษาอยู่ในระดับดีมาก แต่ในความเป็นจริงพบว่า แม้สถาบันอุดมศึกษาแม้จะเป็นหน่วยปฏิบัติแต่ก็เป็นหน่วยปฏิบัติที่มีหลักวิชาการวิชาชีพและเป็นศูนย์รวมของนักวิชาการที่มีความเป็นอิสระทางวิชาการ ได้สะท้อนว่าการประเมินคุณภาพภายนอกรอบสี่แนวใหม่ เป็นการประเมินที่ดีแตกต่างจากรอบ 3 ที่ผ่านมา กล่าวคือสามารถลดภาระของสถาบันอุดมได้จริงและเป็นที่ยอมรับก็ตาม แต่อย่างไรก็ตามผู้วิจัยกลับพบว่าการตั้ง ชูตราง ยื้อ หรือแม้แต่เพิกเฉยในหลักการและวิธีการประเมินคุณภาพภายนอกรอบสี่แนวใหม่ของ สมศ. และไม่ได้รับการยอมรับจากฝ่ายการเมืองผู้กำหนดนโยบายและมีอำนาจในการสั่งการตามสายบังคับบัญชา จนกระทรวงศึกษาธิการประกาศใช้กฎกระทรวงการประกันคุณภาพการศึกษา พ.ศ. 2561 เพื่อให้สถานศึกษาสถาบันอุดมศึกษา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการประกันคุณภาพและการประเมินภายนอกดำเนินงานภายใต้กฎกระทรวงฯ ฉบับดังกล่าว อีกทั้งยังไม่มีมีการให้ข้อเสนอแนะหรือยอมรับในหลักการ แนวคิด และตัวชี้วัดในการประเมินคุณภาพภายนอกในระดับอุดมศึกษาแม้ว่า สมศ. จะส่งเกณฑ์การประเมินในระดับอุดมศึกษาให้ฝ่ายการเมืองพิจารณาแล้วก็ตาม ส่งผลให้ สมศ. ไม่สามารถดำเนินการประเมินคุณภาพภายนอกรอบสี่ได้แม้เวลาของการประเมินคุณภาพภายนอกจะกินเวลาของการประเมินฯ รอบสี่มาแล้วถึง 3 ปี แม้ว่าจะสมศ. จะพยายามดำเนินงานตามกฎหมายคือ พรบ. การศึกษาแห่งชาติ ที่กำหนดให้สถานศึกษาทุกแห่งต้องรับการประเมินคุณภาพภายนอกจาก สมศ. 1 ครั้งในทุก 5 ปี ก็ตาม จากแนวคิดของโรชาดิจึงชี้ให้เห็นถึงการเมืองในระบบราชการในขั้นตอนการสร้างการยอมรับซึ่งชี้ให้เห็นถึงสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในรูปแบบของความพยายามสร้างความร่วมมือเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของแต่ละฝ่ายที่มีความจำเป็นต้องมีการเผชิญหน้าระหว่างหน่วยงานคือ สมศ. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ดูเหมือนจะไม่มี ความขัดแย้งแต่

กลับขัดแย้งกันในเรื่องของเจตนารมณ์และการพิทักษ์ผลประโยชน์ของกลุ่มตนและมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินงานร่วมกัน

5.3 การเมืองในชั้นการระดมกำลัง

ขั้นตอนการระดมกำลังนี้ถือเป็นขั้นตอนที่สำคัญเนื่องจากต้องนำนโยบายไปปฏิบัติกับหน่วยงานในระดับล่างให้เกิดการยอมรับและยึดถือเป็นส่วนหนึ่งของงานประจำ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการพิจารณารับนโยบายและการแสวงหาความสนับสนุนจากสมาชิกในหน่วยงาน ตลอดจนบุคคลสำคัญหรือองค์กรอื่นที่ เป็นเรื่องที่ผู้บริหารของหน่วยงานกลางหรือฝ่ายปฏิบัติจะต้องมีความสามารถและมีมนุษยสัมพันธ์ในการติดต่อประสานงานกับผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายให้เข้ามามีส่วนร่วมกับการนำนโยบายไปปฏิบัติทุกขั้นตอน ตั้งแต่การร่วมคิดหรือวางแผน กำหนดโครงการร่วมลงมือปฏิบัติงาน ตลอดจนร่วมติดตามและประเมินผลโครงการด้วย ซึ่งขั้นตอนนี้ต้องอาศัยหลักจิตวิทยามวลชนในการโน้มน้าวผู้ปฏิบัติงานนั้นให้ยอมรับและร่วมมืออย่างจริงจัง ซึ่งจะเป็นการระดมพลังที่เหนียวแน่นในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้สำเร็จได้

5.3.1 บทบาทและอำนาจของตัวแสดงทางการเมือง

ซึ่งการเมืองในขั้นตอนการระดมพลังในการนำนโยบายการประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติผู้ศึกษาวิจัยพบว่าแต่ละหน่วยงานล้วนมีการวางแผนการดำเนินงานของหน่วยงานของตน สกอ.และ สถาบันอุดมศึกษา มีการกำหนดเป้าหมายทั้งในระยะสั้นและระยะยาวหากนำประเด็นด้านสมรรถนะของหน่วยงานที่ดำเนินงานมาร่วมวิเคราะห์จะพบว่าเป็นอีกหนึ่งเงื่อนไขความสำเร็จของการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติซึ่งผู้วิจัยพบว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีการจัดทำเป็นแผนยุทธศาสตร์ โดยใช้เทคนิคและวิธีการตามหลักวิชาชีพอิทธิพลของหน่วยงานตนเอง มีการวิเคราะห์ถึงอัตรากำลังของบุคลากรในการดำเนินงาน สอดคล้องกับผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 7 คน

“...เราได้มีการวิเคราะห์และจัดทำเป็นแผนยุทธศาสตร์ สมศ. ทำ S.W.A.T และ Pestel analysis หรือปัจจัยภายนอก และวิเคราะห์ถึงจุดแข็งและจุดอ่อน ของหน่วยงาน หน่วยงานมีศักยภาพในการดำเนินงานทั้งด้านอัตรากำลังของบุคลากร และงบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากรัฐบาลผ่านสำนักงานงบประมาณหากมองในแง่ของสมรรถนะ สมศ. และ สกอ. เป็นองค์กรที่มีสมรรถนะที่เพียงพอ ...”

สำหรับสถาบันอุดมศึกษาเองได้มีการกำหนดแนวทางและแผนการดำเนินงานเป็นประจำทุกปี ดังจะเห็นได้จากบทสัมภาษณ์ที่ว่า

“...มหาวิทยาลัยได้มีการวางระบบและกลไกการประกันคุณภาพการศึกษา ภายในตั้งแต่ระดับหลักสูตร คณะ และมหาวิทยาลัย ตลอดจนกำหนดแนวทางการประกันคุณภาพ เป็นประจำทุกปี จึงมีความพร้อมในการรับการประเมินคุณภาพการศึกษาทั้งภายในและภายนอกอยู่ตลอดเวลา ...”

ในขั้นตอนการระดมพลังนี้ผู้ศึกษาวิจัยพบตัวแสดงทางการเมืองที่จะต้องรับนโยบายไปปฏิบัติคือสถาบันอุดมศึกษาซึ่งมีการดำเนินงานในบทบาทของผู้ปฏิบัติเท่านั้น ไม่สนต่อรองหรือเลือกรับ ข้อมูลที่ได้มีเพียงการปฏิบัติตามกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับตามบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานตนเองที่ได้ถูกกำหนดไว้ตั้งแต่ต้น

“...ส่วนมากเราต้องดำเนินงานตามกระทรวงศึกษาธิการ แต่ในความเป็นจริงที่ผ่าน มาเราเพียงแต่ได้รับฟัง ไม่เคยได้ชี้แจงถึงข้อจำกัดในการดำเนินงานเช่น จำนวนสถานศึกษาที่จะต้องประเมินในแต่ละปี ซึ่งมีจำนวนมาก สมศ. มีขีดความสามารถในการประเมินได้เท่าไร ควรชี้แจงมิใช่ยึดหลักแบบเก่า ซึ่งต้องประเมินสถานศึกษาในจำนวนมากส่งผลให้อาจไม่ได้คุณภาพ ทั้งนี้หากได้มีการชี้แจงคาดหวังกระทรวงศึกษาควรรับฟัง...”

สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกับการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาที่กล่าวว่า

“...มหาวิทยาลัยได้ดำเนินงานตามบทบาท ภารกิจ ตาม พรบ.ของ มหาวิทยาลัยราชภัฏ และได้วิเคราะห์สภาพแวดล้อม สภาพพื้นที่ รวมถึงทรัพยากร และงบประมาณที่ได้รับมา ยกตัวอย่างเช่น การประยุกต์ศาสตร์ Reprofilling กลุ่มมหาวิทยาลัยราชภัฏ...”

ซึ่งบทบาททางและอำนาจของตัวแสดงทางการเมืองในขั้นตอนการระดมพลัง ผู้วิจัยยังไม่พบเห็นถึงความจริงใจหรือความจริงจังในการกระตุ้นให้เห็นถึงประโยชน์ของการประเมินคุณภาพภายนอกที่มาจากตัวแสดงทางการเมืองผู้กำหนดนโยบาย หรือหน่วยงานต้น

สังกัดของสถาบันอุดมศึกษา ตัวแสดงทางการเมืองทุกฝ่ายทุกหน่วยงานล้วนแล้วแต่มีศักยภาพ แต่ในศักยภาพนั้นกลับมิได้ถูกนำมาใช้ในการประสานความร่วมมือแต่อย่างใด ไม่มีความเชื่อมโยงสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน เป็นการดำเนินงานแบบแยกส่วน ค่อนข้างออกไปในแนวทางของการแข่งขัน ระหว่างองค์กรเสียมากกว่าการให้ความร่วมมือสอดคล้องกับแนวคิดการเมืองในระบบราชการที่ต่างฝ่ายต่างมุ่งเน้นในการดำเนินงานของตนในการใช้ทรัพยากรที่มีแต่ขาดการประสานร่วมมือระหว่างกัน รวมถึงการแสวงหาความสนับสนุนจากบุคคลสำคัญหรือผู้นำของหน่วยงานที่ต้องดำเนินงานร่วมกันอย่างเป็นรูปธรรม แต่หากมองในแง่ของศักยภาพแล้วและสมรรถนะองค์กรแล้วผู้วิจัยกลับพบว่า สมศ. เป็นหน่วยงานที่มีสมรรถนะ เมื่อเปรียบเทียบกับภาระงานกับจำนวนบุคลากร และเป็นที่น่าสังเกตว่า สมศ. มิได้ดำเนินการประเมินประเมินคุณภาพภายนอก สถาบันอุดมศึกษาแต่เพียงระดับเดียวเท่านั้นแต่ยังต้องทำการประเมินสถานศึกษาทุกแห่งทั่วประเทศในทุกระดับเมื่อเทียบกับ สกอ. ซึ่งดูแลเพียงเฉพาะสถาบันอุดมศึกษาเท่านั้น

5.3.2 ค่านิยมองค์กร

หากนำแนวคิดระบบราชการที่จะแสดงให้เห็นถึงการควบคุมด้วยกลไกเป็นที่น่าสังเกตสำหรับค่านิยมองค์กรในขั้นตอนการระดมพลัง ผู้ศึกษาวิจัยพบว่า ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการประเมินคุณภาพภายนอกระดับอุดมศึกษา มีการวิเคราะห์ถึงสภาพแวดล้อมของหน่วยงานในแง่ของปัจจัยเหนี่ยวนำการดำเนินงานให้ประสบความสำเร็จที่น้อยมาก แต่กลับมองว่าเป็นเรื่องของ การใช้อำนาจจากหน่วยเหนือหรือผู้กำหนดนโยบาย ในการสั่งการ ให้หยุด หรือให้ดำเนินการ ซึ่งเผยให้เห็นการควบคุมในระบบของการบังคับ และการดำเนินงานตามสายการบังคับบัญชาเสียมากกว่า ซึ่งอาจเป็นเรื่องใหม่หรือเป็นสิ่งที่คาดไม่ถึง

“...ที่ผ่านมายังไม่เคยมีการวิเคราะห์ปัจจัย หรือสถานการณ์ ปัญหาและอุปสรรค ที่ส่งผลให้ไม่สามารถดำเนินงานตามนโยบายได้...”

5.3.3 ความร่วมมือและความขัดแย้ง

ผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตของถึงความร่วมมือและความขัดแย้งในขั้นตอนการระดมพลังในการนำนโยบายไปปฏิบัติพบว่าในส่วนนี้ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จคือตัวผู้นำองค์กรแต่ละองค์กรที่จะต้องประสานความร่วมมือกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกองค์กร ซึ่งที่ผ่านมาการประเมินคุณภาพภายนอกครอบคลุมในระดับอุดมศึกษา ยังไม่สามารถดำเนินการได้ด้วย

หลายสาเหตุปัจจัย อีกทั้งผู้นำองค์กรหรือผู้อำนวยการ สมศ. ถูก คสช. ใช้มาตรา 44 เข้าแทรกแซง องค์กร โดยมีคำสั่งปลดผู้อำนวยการคนเก่า ต่อมาจึงมีการคัดเลือกผู้อำนวยการคนใหม่เข้ามา บริหาร ซึ่งยังต้องทำความเข้าใจกับบทบาทหน้าที่และภาระงานที่มากมาย จึงอาจส่งผลให้เกิด ความต่อเนื่องในเชิงนโยบาย และการสานสัมพันธ์กับกลุ่มผลประโยชน์หรือผู้เกี่ยวข้องเท่าไร

หากนำแนวคิดปัจจัยทางการเมืองที่ส่งผลต่อความสำเร็จในประเด็นของการ สนับสนุนจาก องค์กรวิชาชีพ วิชาการ ผู้เกี่ยวข้อง กลุ่มผลประโยชน์ และการสนับสนุนจาก สื่อมวลชนเข้ามาวิเคราะห์ร่วมกัน ซึ่งจะพบว่าปัจจัยทางการเมืองในด้านการได้รับการสนับสนุนจาก กลุ่มอิทธิพลหรือกลุ่มผลประโยชน์นี้มีส่วนในการส่งเสริมให้การประเมินคุณภาพนอกประสบ ความสำเร็จได้

แม้แต่ภายในองค์กรเองยังต้องสร้างความสนับสนุนจากสมาชิกภายในหน่วยงานอัน ได้แก่บุคลากร ที่ต้องดำเนินงานตามพันธกิจที่กำหนดจากค่านิยมของผู้นำองค์กรเพื่อใช้ขับเคลื่อน การดำเนินงานเป็นหลักซึ่งตรงกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ที่ว่า

“...วิสัยทัศน์ต้องมาจาก ผอ. แต่วิสัยทัศน์การดำเนินงานของสำนักงานหลักๆ ต้องกำหนดให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ ที่กำหนดไว้ใน พรบ.การศึกษา ซึ่ง ต้องอยู่บนฐานของความสำเร็จที่ต้องการ เช่นเป็นองค์กรประเมินคุณภาพ ภายนอกที่ได้รับการยอมรับทั้งในและต่างประเทศ สามารถสะท้อนคุณภาพ การศึกษาอันนำไปสู่การพัฒนาได้ เป็นต้น สำหรับยุทธศาสตร์การ ดำเนินงานต้องมาจากผู้บริหารทุกๆ ท่านร่วมระดมความคิดเห็น...”

ซึ่งเป็นที่น่าแปลกใจว่าหน่วยงานประเมินคุณภาพภายนอก หรือ สมศ. ที่ผ่านมามีได้ มุ่งเน้นสร้างการสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอก องค์กรวิชาชีพวิชาการ อาจเป็นด้วยเหตุผลจาก ภาระงานกับจำนวนสถานศึกษามีจำนวนมาก ประกอบกับผู้บริหารเพิ่งเข้ามารับตำแหน่งใหม่ หาก ใช้เวลาไปกับการสร้างความสัมพันธ์ที่อยู่นอกเหนือการดำเนินงานอาจส่งผลให้การดำเนินงานไม่ เป็นไปตามแผนที่กำหนดก็เป็นได้ ประกอบกับปรากฏการณ์ที่เป็นที่น่าสังเกตุคือบุคลิกภาพของ ผู้นำองค์กรในขณะนั้นต่างหาก ที่ดูเหมือนเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานระหว่างหน่วยงาน ซึ่งต่าง คิดว่าหน่วยงานของตนยึดแนวปฏิบัติในการดำเนินงานที่ถูกต้องเป็นไปตามระเบียบและกฎหมาย ที่กำหนด แต่ในความเป็นจริงกลับพบว่า ผู้นำของ สมศ. ขาดการสร้างความสัมพันธ์อันดีกับ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ขาดแรงสนับสนุนจากฝ่ายการเมือง และสถานศึกษา

ตาราง 13 บทบาทอำนาจ ค่านิยม ความร่วมมือความขัดแย้งของตัวแสดงแต่ละฝ่าย
ในขั้นตอนการระดมพลัง

	ฝ่ายการเมือง	สมศ.	สกอ.	สถาบันอุดมศึกษา
สถานะอำนาจ	-อำนาจจากโครงสร้างการ บังคับบัญชา -อำนาจบนฐานของ กฎหมาย	-อำนาจบนฐานความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะ -อำนาจบนฐานของ กฎหมายและการเป็น หน่วยงานกึ่งอิสระ	-อำนาจบนฐานของ กฎหมาย -อำนาจบนฐานความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะ	-อำนาจบนฐานของ กฎหมายเฉพาะของตนเอง -อำนาจจากการปฏิบัติงาน
	↓	↓	↓	↓
	ควบคุม สั่งการ การ ดำเนินงานของ สมศ. สกอ. และ สถาบันอุดมศึกษา	มีอำนาจในการดำเนินงาน ตาม พรบ. และ พรฎ. จัดตั้ง สมศ. และทำหน้าที่ ประเมินภายนอก	มีอำนาจในการ ดำเนินงานตาม พรบ. การศึกษาฯ และทำการ ประเมินคุณภาพภายใน สถาบันอุดมศึกษา	จัดทำระบบการประกัน คุณภาพภายใน สถาบันอุดมศึกษาและรับ การประเมินจาก สกอ. และ สมศ.
ค่านิยม	-การควบคุม -การสั่งการ	-คุณภาพการศึกษา -หลักวิชา -มาตรฐานการประเมิน	-หลักวิชา -ส่งเสริมระบบประกัน คุณภาพที่หลากหลาย	-หลักวิชา -คุณภาพการศึกษา -ความสามารถแข่งขันได้ ในระดับสากล
	↓	↓	↓	↓
	ควบคุมสั่งการเพื่อให้การ ดำเนินงานเป็นไปตาม ความต้องการของฝ่าย การเมืองผู้กำหนด นโยบาย	การพัฒนาระบบการ ประเมินคุณภาพภายนอก ในระดับอุดมศึกษาอยู่ใน วงจำกัดยังไม่หลากหลาย เท่ากับการประกันคุณ ภาพภายในที่ สกอ.เปิดให้ ใช้ และยังไม่ตรงความ ต้องการของฝ่ายการเมือง	ดำเนินงานตามคำสั่งฝ่าย การเมืองและรับนโยบาย โดยตรง มีการเปิดกว้าง ให้สถาบันอุดมศึกษาใช้ ระบบการประกันคุณภาพ ที่หลากหลาย	สามารถเลือกใช้ระบบการ ประกันคุณภาพที่เหมาะสม กับความต้องการของ สถาบันของตน รวมถึงต้อง รับการประเมินภายในจาก สกอ. และการประเมิน ภายนอกจาก สมศ.
ความร่วมมือ	ยังไม่ยอมรับหลักเกณฑ์ และวิธีการประเมินรวมถึง มีคำสั่งให้ชะลอการ ประเมินภายนอกออกไป ก่อน	มีการทดสอบเครื่องมือใน การประเมินคุณ ภาพภายใน นอกและสร้างความร่วม มือกับสถาบัน อุดมศึกษา บางแห่ง เพื่อนำมาปรับ ปรุงพัฒนาการประเมิน คุณภาพภายนอก	ยังไม่ยอมรับในมาตรฐาน และตัวชี้วัดต่างๆ ที่ พัฒนาขึ้นโดย สมศ. มี การหารือและเจรจากับ ฝ่ายการเมือง ถึงแนวทาง การดำเนินงาน	สถาบันอุดมศึกษาบางแห่ง มีส่วนร่วมในการทดสอบ เครื่องมือของการประเมิน คุณภาพภายนอกของ สม ศ. แต่ ส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับ การประเมินภายนอก เนื่องจาก ต้องรับฟังคำสั่งจาก ฝ่ายการเมืองและ สกอ. เป็นหลัก

ในพื้นที่การนำนโยบายไปปฏิบัติในขั้นตอนการระดมพลังผู้วิจัยสามารถเห็นถึงสภาพการของการเมืองในระบบราชการในลักษณะของการเจรจาและสร้างความร่วมมือที่เกิดขึ้นระหว่าง สมศ. และ สถาบันอุดมศึกษาเพื่อทดสอบระบบการประเมินคุณภาพภายนอกรอบสี่เพื่อปรับปรุง และ พัฒนาระบบการประเมินคุณภาพภายนอกให้เป็นที่ยอมรับเพียงบางแห่งเท่านั้น แต่สำหรับ ความร่วมมือระหว่างฝ่ายการเมืองผู้กำหนดนโยบายและหน่วยงานกลางที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการ ประเมินคุณภาพภายนอกระดับอุดมศึกษาแม้จะมีการประชุมหารือร่วมกันเพื่อพิจารณาร่าง กฎหมายทางการศึกษาที่สำคัญ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า สมศ. ไม่มีบทบาทในการแสดงความคิดเห็น แต่อย่างใดเป็นเพียงองค์ประกอบในที่ประชุมแม้ว่า สมศ. จะมีสถานะอำนาจตามกฎหมาย เฉพาะของตนและมีความรู้ความเชี่ยวชาญโดยเฉพาะการประเมินคุณภาพภายนอกตามหลัก วิชาการวัดและประเมินผลก็ตาม หากนำแนวคิดการเมืองในระบบราชการของโรชาติที่มาวิเคราะห์ การนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติในขั้นตอนการระดมพลังขั้นตอนการระดมกำลัง นี้ถือเป็นขั้นตอนที่สำคัญเนื่องจากต้องนำนโยบายไปปฏิบัติกับหน่วยงานในระดับล่างให้เกิดการ ยอมรับและยึดถือเป็นส่วนหนึ่งของงานประจำ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการพิจารณารับนโยบายและการ แสวงหาความสนับสนุนจากบุคคลสำคัญหรือองค์กรอื่นในการติดต่อประสานงานกับผู้เกี่ยวข้องทุก ฝ่ายให้เข้ามามีส่วนร่วมกับการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติซึ่งจะพบว่าใน ขั้นตอนนี้เป็นอีกขั้นตอนที่มีความเป็นการเมืองในระบบราชการที่สูง กล่าวคือมีการสร้าง ปฏิสัมพันธ์ระหว่าง สมศ. กับสถาบันอุดมศึกษาเพียงบางแห่ง แต่ไม่มีการเจรจาต่อรองจากผู้นำ ระดับสูงของ สมศ. หากแต่เป็นเพียงผู้ร่วมรับฟัง แนวทางการประเมินคุณภาพภายนอกของ สมศ. ที่ถูกปรับแต่งตามค่านิยมองค์กรถูกฝ่ายการเมืองใช้อำนาจจากโครงสร้างการบังคับบัญชาเข้าแทรกแซง เห็นยวั้ง(ชักเยอร์) ส่งผลให้ สมศ. ไม่สามารถดำเนินการประเมินคุณภาพภายนอกรอบ สี่ได้แม้จะมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและเป็นหน่วยงานอิสระก็ตาม สำหรับสถาบันอุดมศึกษา จึงได้แต่เพียงดูท่าทีของหน่วยงานต้นสังกัดของตน หรือ สกอ. เป็นหลัก หากวิเคราะห์จะพบว่ามี การสร้างกลุ่มที่เป็นพันธมิตร ระหว่าง สอศ. กับ ที่ประชุม อปท. ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีค่านิยมหรือชุดความคิด ที่คล้ายคลึงกันมีฐานอำนาจบนฐานของกฎหมายและความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะรวมถึงมีความ เป็นอิสระทางวิชาการสูง พยายามที่จะหาข้อต่อรองหรือแนวทางบางอย่างภายใต้ค่านิยมความเป็น อิสระทางวิชาการของสถาบันอุดมศึกษาที่มีต่อการประเมินคุณภาพภายนอก ในทางตรงกันข้าม สมศ. กลับมิได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กลุ่มอิทธิพล หรือฝ่ายการเมืองแต่อย่างใด ขาดความเป็นเอกภาพ ส่งผลให้การดำเนินงานร่วมกันในพื้นที่ของการประเมินคุณภาพ ภายนอกของหน่วยงานต่างๆ บิดเบี้ยวและถูกปรับแต่งไปตามกฎหมายและค่านิยมเฉพาะตน หาก

นำข้อคิดที่ได้จากการสำรวจปัจจัยทางการเมืองที่ส่งผลต่อความสำเร็จ พบว่า การได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายการเมือง หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และสถาบันอุดมศึกษาส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับ มากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 79.29

5.4 การเมืองในชั้นปฏิบัติ

ในขั้นตอนการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตัวผู้ปฏิบัติหรือผู้ให้บริการตามโครงการโดยตรง ซึ่งในบางกรณีผู้ปฏิบัติมีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของตนเองให้เข้ากับแผนหรือการดำเนินงานที่ได้กำหนดไว้ แต่ในบางกรณีผู้ปฏิบัติอาจปรับแผนหรือโครงการให้เข้ากับพฤติกรรมการปฏิบัติของตนเองก็ได้ ซึ่งไม่ตายตัว การสร้างความสำเร็จของการปฏิบัติในขั้นนี้ จึงขึ้นอยู่กับแนวทางในการปฏิบัติงานใหม่ๆ ที่สอดคล้องกับความต้องการของตัวแสดงทางการเมือง ในขั้นตอนนี้จึงมีตัวแสดงทางการเมืองคือสถาบันอุดมศึกษาเป็นหลักแต่ตัวแสดงทางการเมืองอื่นๆ ก็ยังมีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานในขั้นตอนนี้ด้วยเช่นกัน

หากนำทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติมาร่วมในการวิเคราะห์ จะพบว่าในขั้นตอนการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตัวผู้ปฏิบัติในแง่ของทัศนคติของผู้รับบริการ และการวางแผนกลยุทธ์ในการดำเนินงานการที่แตกต่างกันไป

ซึ่งจากข้อมูลที่รวบรวมได้พบว่า หน่วยงานแต่ละหน่วยมีการแบ่งโครงสร้างหน้าที่ความรับผิดชอบในการดำเนินงาน ทั้ง สมศ. สกอ. และ สถาบันอุดมศึกษาแล้วแต่มีการแบ่งโครงสร้างความรับผิดชอบภายในรวมถึงมีการกำกับติดตามการดำเนินงานเพื่อการตรวจสอบที่ชัดเจนภายในองค์กรของตน ตามบทบาทหน้าที่ดังจะเห็นได้จากบทสัมภาษณ์ว่า

“...กำหนดให้มีการประชุมผู้รับผิดชอบโครงการ/คณะทำงานอย่างต่อเนื่องตามระยะเวลาการดำเนินโครงการ และกำหนดให้มีการประชุมเพื่อการกำกับติดตามงานอีกชั้นหนึ่ง โดยหัวหน้าส่วนงานต่างๆ และประชุมร่วมกับผู้รับผิดชอบโครงการ/คณะทำงาน ในระยะแรกทุกสองสัปดาห์ และระยะถัดไปทุกเดือนหรือเดือนละ 1 ครั้ง...”

5.4.1 บทบาทและอำนาจของตัวแสดงทางการเมือง

ในการดำเนินงานประเมินคุณภาพภายนอก ระดับอุดมศึกษาในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติตัวแสดงที่สำคัญคือสถาบันอุดมศึกษาที่จะต้องรับรู้รับทราบและทำความเข้าใจ

ถึงแนวทางการดำเนินงานประเมินคุณภาพภายนอกตามกฎหมายการประกันคุณภาพฯ ซึ่งแนวปฏิบัติได้ถูกส่งผ่านจากฝ่ายการเมืองมาสู่หน่วยงานต้นสังกัด หรือ สกอ. ซึ่งจะต้องสร้างการรับรู้และความเข้าใจถึงแนวทางและหลักการดำเนินงานประกันคุณภาพของสถาบันอุดมศึกษาภายใต้ความแตกต่างภายใต้มาตรฐาน และเป้าหมาย ตลอดจนแผนการพัฒนาเพื่อไปให้ถึงเป้าหมาย สมศ. มีหน้าที่เพียงแค่ตรวจประเมินตามประเด็นที่หน่วยงานต้นสังกัดเป็นผู้ส่งประเด็นให้ประเมิน ซึ่งก่อนการเข้าตรวจประเมิน สมศ. จะจัดกิจกรรมส่งเสริมเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจแก่หน่วยงานต้นสังกัดและสถานศึกษา และแจ้งแก่สถานศึกษาก่อนเข้าตรวจประเมินซึ่งมีความสอดคล้องกับผู้ให้สัมภาษณ์ท่านอื่นๆ ว่า

“สมศ.มี...การส่งเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจและประสานความร่วมมือกับหน่วยงานต้นสังกัดที่เกี่ยวข้องเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางการประเมินคุณภาพภายนอก...”

สำหรับ สกอ. ในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดของสถาบันอุดมศึกษามีหน้าที่ในการสร้างความเข้าใจแก่สถาบันอุดมศึกษาถึงแนวทางปฏิบัติและขั้นตอนการดำเนินงานในการรายงานผลการประเมินตนเองของสถาบันอุดมศึกษาดังนี้

“...มีการชี้แจงแนวทางการนำมาตรฐานการศึกษาสู่การปฏิบัติแก่มหาวิทยาลัยทุกแห่งเพื่อนำไปสู่แนวทางและขั้นตอนการปฏิบัติรวมถึงชี้แจงการจัดทำ SAR ออนไลน์ต้องทำอย่างไร รวมถึงการจัดทำรูปแบบการเขียน SAR เพื่อนำไปสู่ผลลัพธ์ของผู้เรียนทั้ง 3 ด้าน รวมถึงมาตรฐานการอุดมทั้ง 5 ด้าน พร้อมหลักฐานการอ้างอิงแก่การตรวจสอบ...”

สำหรับสถาบันอุดมศึกษาพบว่าเมื่อได้รับรู้รับทราบถึงข้อมูลและแนวทางการประเมินคุณภาพภายนอกจาก สมศ. และ หน่วยงานต้นสังกัดแล้ว ได้มีการกำหนดแนวทางการดำเนินงานภายในสถาบันอุดมศึกษาเอง

“...ได้จัดทำเป็นนโยบาย และกำหนดแนวทางการประกันคุณภาพ เป็นประจำทุกปีการศึกษา และได้จัดทำแต่งตั้งคณะกรรมการประกันคุณภาพ เพื่อกำหนดบทบาท หน้าที่ความรับผิดชอบ ตลอดจนกำหนดให้มีหน่วยงาน

เจ้าภาพหลักในการประสานข้อมูลต่าง ๆ เพื่อให้มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่
ติดต่อ ประสานงาน ตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล ตลอดจนให้
คำปรึกษาและสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนา
การรายงานข้อมูลนั้น ๆ...”

5.4.2 ค่านิยมองค์การ

แต่ถึงอย่างไรก็ตามแม้ว่าการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานจะมีการแบ่งส่วนงาน
รับผิดชอบที่ชัดเจน มีการวางแผนการดำเนินงาน แต่ปัญหาที่พบและเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้คือ
เรื่องของทัศนคติที่มีต่อผู้ประเมินประเมินภายนอก ซึ่งเป็นผู้นำแนวทางการประเมินคุณภาพ
ภายนอกของ สมศ. ไปปฏิบัติโดยอาศัยความเชี่ยวชาญจากการ สังเกต สัมภาษณ์ การตีความ
การวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้น และเก็บรวบรวมข้อมูลที่เป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ นำมาสังเคราะห์
และวิเคราะห์ผลการดำเนินงานของสถานศึกษาได้ไม่เรียกเอกสารเพิ่มเติม ถึงแม้ แต่เป็นที่น่า
สังเกตว่า แม้ สมศ. จะเข้มงวดในการคัดเลือกผู้ประเมิน เพื่อให้ได้ผู้ประเมินที่มีความเป็น
กลางยุติธรรมกับสถานศึกษาเพียงใด ผู้ประเมินก็ยังเป็นตัวแทนที่สำคัญในการสร้างการยอมรับของ
สถานศึกษาและแสดงออกถึงภาพลักษณ์ของ สมศ. ซึ่งในระดับอุดมศึกษาไม่ค่อยพบปัญหาของผู้
ประเมินภายนอกเนื่องจากการสร้างการยอมรับโดยใช้กลยุทธ์ในการเชิญผู้ทรงคุณวุฒิจาก
สถาบันการศึกษาต่างๆ เข้ามาเป็นผู้ประเมินภายนอกระดับอุดมศึกษา ดังจะเห็นได้จากบท
สัมภาษณ์ที่ว่า

“...ในระดับอุดมศึกษาถือว่ามีความน้อยกว่าระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน
ในด้านการยอมรับ ส่วนมากมหาวิทยาลัยเข้าใจว่าการประเมินคุณภาพ
ภายนอกเป็นประโยชน์ และมีปัญหาน้อยกว่า การสร้างการยอมรับในระดับ
อุดมจะดีกว่าระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งต้องเข้าใจบริบทของ
สถาบันอุดมศึกษาในแต่ละประเภทเพื่อการจัดคณะผู้ประเมินที่มีความเข้าใจ
ในบริบทนั้นๆ ประกอบกับในระดับอุดมศึกษาเราเปิดกว้างให้
สถาบันอุดมศึกษาเลือกใช้ระบบการประเมินที่ไม่จำเป็นต้องเหมือนกันในทุก
สถาบันอุดมศึกษา ผู้ประเมินภายนอกมีหน้าที่เพียงการตรวจสอบ...”

5.4.3 ความร่วมมือและความขัดแย้ง

กิจกรรมในขั้นตอนการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติ ผู้วิจัยพบว่า ความยากของ สมศ. ในการดำเนินงานในรอบนี้อยู่ที่การสร้างความรู้ความเข้าใจแก่สถานศึกษาถึง แนวปฏิบัติ ซึ่งมีจำนวนมาก และไม่ใช่แค่ระดับอุดมศึกษาแต่ยังรวมไปถึงการศึกษาในระดับและ ประเภทอื่นๆ แม้แต่กระทรวงศึกษาเองยังมีความกังวลในเรื่องดังกล่าว ด้วยสาเหตุอันมาจากการ ชะลอการประเมินส่งผลให้จำนวนสถานศึกษาครบรอบปีการประเมินมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นทุกปี ตามลำดับ สอดคล้องกับความกังวลของผู้กำหนดนโยบายที่ได้จากบทสัมภาษณ์ว่า

“...ความยากของกระทรวงศึกษาคือการสร้างความเข้าใจให้แก่สถานศึกษา ทั่วประเทศเกี่ยวกับการเขียนรายงานการประเมินตนเองหรือแนวทางการ ประเมินแนวใหม่ตามกฎหมายกระทรวงการประกันคุณภาพ ซึ่งผู้บริหาร สถานศึกษาต้องรู้จักสถานศึกษาของตนเองก่อนแล้วจึงถ่ายทอดผ่านการ เขียนเป็น SAR แบบกระชับ ซึ่งต้องใช้เวลาในการเรียนรู้ และนำมาปรับปรุง นโยบายต่อไป ซึ่งทางกระทรวงก็ได้มีการสร้างความรู้ความเข้าใจถึง กฎกระทรวงการประกันคุณภาพแก่สถานศึกษาในทุกระดับ...”

กิจกรรมในการตรวจประเมินคุณภาพภายนอกระดับอุดมศึกษาในรอบสี่ ที่ผ่าน มายังไม่พบปัญหาความขัดแย้ง หากเป็นด้วยเหตุผลที่ว่า การประเมินคุณภาพภายนอก รอบสี่ ใน ระดับอุดมศึกษา ยังไม่เริ่มขึ้น มีเพียงการทดสอบระบบการประเมินกับสถาบันอุดมศึกษาบาง แห่ง เท่านั้น

จากการค้นคว้าข้อมูลของผู้วิจัยถึงการเมืองในขั้นตอนการปฏิบัติโดยอาศัยการ สังเกต สัมภาษณ์ และการตีความปรากฏการณ์ต่างๆ สามารถสรุปได้ว่าปัญหาที่สะสมและค่อยๆ ก่อตัวขึ้นเกิดจากหลายฝ่าย ตั้งแต่ตัวผู้ประเมินภายนอกของ สมศ. หลักเกณฑ์และวิธีการ ประเมินของ สมศ. ที่ผ่านมา ค่านิยมและทัศนคติของสถาบันอุดมศึกษาเองที่ยังไม่ยอมรับการ ตรวจสอบที่เข้มข้น รวมถึงขาดความสัมพันธ์และเชื่อมโยงที่แนบแน่นระหว่างหน่วยงานกลางผู้ แปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติด้วยข้อสงสัยและคำถามถึงความเข้าใจถึงความต้องการของแต่ละฝ่าย หรือไม่ ซึ่งที่ผ่านมามีเกิดการแข่งขันเพื่อให้ได้มาซึ่งความต้องการเอาชนะในกลุ่มตนที่ต่างฝ่ายต่าง ไม่เห็นด้วยกับหลักเกณฑ์การวัดและประเมินภายนอก

ตาราง 14 บทบาทอำนาจ ค่านิยม ความร่วมมือความขัดแย้งของตัวแสดงแต่ละฝ่าย
ในขั้นตอนการปฏิบัติ

	ฝ่ายการเมือง	สมศ.	สกอ.	สถาบันอุดมศึกษา
สถานะอำนาจ	-อำนาจจากโครงสร้างการบังคับบัญชา -อำนาจบนฐานของกฎหมาย	-อำนาจบนฐานความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะ -อำนาจบนฐานของกฎหมายและการเป็นหน่วยงานกึ่งอิสระ	-อำนาจบนฐานของกฎหมาย -อำนาจบนฐานความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะ	-อำนาจบนฐานของกฎหมายเฉพาะของตนเอง -อำนาจจากการปฏิบัติงาน
	↓	↓	↓	↓
	มอบนโยบายควบคุมสั่งการ	พัฒนาหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินคุณภาพภายนอกระดับอุดมศึกษา เพื่อประเมินสถาบัน อุดมศึกษา	- จัดทำมาตรฐานการอุดมศึกษา เพื่อพัฒนาสถาบันอุดมศึกษา และเสนอระบบการประกันคุณภาพการ ศึกษาให้ คณะรัฐมนตรีพิจารณา และ ประเมิน ผลและติดตามตรวจสอบคุณภาพสถาบันอุดมศึกษา	- ดำเนินงานตามคำสั่งของหน่วยงานต้นสังกัด - ดำเนินงานตามกฎกระทรวงการประกันคุณภาพการศึกษา - รับการประเมินคุณภาพภายนอกจาก สมศ.
ค่านิยม	-การควบคุม -การสั่งการ	-คุณภาพการศึกษา -หลักวิชา -มาตรฐานการประเมิน	-หลักวิชา -ส่งเสริมระบบประกันคุณภาพที่หลากหลาย	-หลักวิชา -คุณภาพการศึกษา -ความสามารถแข่งขันได้ในระดับสากล
	↓	↓	↓	↓
	กำหนดให้สถาบัน อุดม ศึกษา หน่วยงานต้นสังกัด หรือ สกอ. และ สมศ. ต้อง ดำเนิน งานตามกฎหมาย กระทรวงการ ประกันคุณภาพการ ศึกษา พ.ศ. 2561	ใช้วิธีการประเมินคุณภาพภายนอกรอบสี่แนวใหม่ที่ มุ่งลดภาระสถาบันอุดม ศึกษาและสอดคล้องกับ ระบบการประกันคุณภาพ ภายในของหน่วยงานต้น สังกัดและสถาบัน อุดมศึกษา ภายใต้กฎ กระทรวงการประกัน คุณภาพ พ.ศ. 2561	สนับสนุนให้สถาบัน อุดม ศึกษา จัดทำระบบการประกันคุณภาพที่ หลาก หลายรวมถึง วิเคราะห์ ประเด็นในเล่มรายงานการ ประเมินตนเอง (SAR) ของสถា บันอุดมศึกษาและจัดส่งเล่ม SAR และประเด็นต่างๆ ให้ สมศ. ทำการประ เเมินภายนอกตามกฎหมาย กระทรวงการประกันคุณภาพ พ.ศ. 2561	- สามารถเลือกระบบการ ประ กันคุณภาพที่หลากหลายที่เหมาะสมกับบริบท ของสถาบัน อุดมศึกษา ของตนและจัดทำรายงาน การประเมินตนเองเพื่อ รายงานต่อ สกอ. เป็น ประจำทุกปี
ความร่วมมือ	ยังไม่ยอมให้ สมศ. ดำเนินการประเมิน	ยังไม่สามารถเริ่ม ดำเนินการประเมิน	เกิดการความร่วมมือระหว่าง ฝ่ายการเมือง สกอ. และ	เกิดความสับสนในการ ดำเนิน งานการประกัน
ความขัดแย้ง	คุณภาพภายนอก รอบสี่	คุณภาพภายนอกได้ เนื่องจากต้องรอคำสั่งจาก รัฐมนตรี	สถาบันอุดมศึกษา และกลุ่ม ผลประโยชน์	ภายในและการประเมิน คุณภาพภายนอกที่มีความ ขัดแย้งกัน

ในขั้นตอนการปฏิบัติผู้ศึกษาวิจัยพบว่า สมศ. ได้มีการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานต้นสังกัดของสถาบันอุดมศึกษา คือ สกอ. และสถาบันอุดมศึกษา เพื่อสร้างความเข้าใจที่ตรงกันในเรื่องของการประเมินคุณภาพภายนอก สำหรับการเมืองในระบบราชการในชั้นปฏิบัติของโรชาติหากนำมาอภิปรายร่วมกับขั้นตอนนี้การเมืองในระบบราชการในลักษณะของบริบทกล่าวคือการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติเป็นเรื่องที่ซับซ้อน มีความสัมพันธ์ระหว่างมาตรฐานการประกันคุณภาพภายใน ของ สกอ. ซึ่งมีฐานอำนาจตามกฎหมายเฉพาะของตนและมีความเชี่ยวชาญเฉพาะและการประเมินคุณภาพภายนอกของ สมศ. ที่มีบทบาทหน้าที่ในฐานะองค์กรกึ่งอิสระและเป็นหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะในการประเมิน ซึ่งดูเหมือนจะเชื่อมโยงกัน ภายใต้กรอบการดำเนินงานเดียวกันคือ กฎกระทรวงการประกันคุณภาพการศึกษา พ.ศ. 2561 แต่ในความเป็นจริงพบว่าสถานศึกษายังไม่เข้าใจถึงความเชื่อมโยงและความสัมพันธ์ของมาตรฐานการประกันภายในและเกณฑ์การประเมินภายนอก ซึ่งในความไม่เข้าใจนี้มีใช้ว่าสถานศึกษาไม่มีความรู้ความสามารถแต่กล่าวคือ สถาบันอุดมศึกษามีความรู้ความเข้าใจของสถาบันอุดมศึกษาได้คำนึงในแง่ของหลักวิชาการที่ตนเองถือที่แตกต่าง หรือมีชุดค่านิยมของตนอีกชุดหนึ่ง ที่ไม่ได้อยู่บนความขัดแย้งของการประกันภายในกับการประเมินภายนอกแต่อยู่กับความรู้ความเข้าใจที่เป็นเรื่องของวิชาการซึ่งนโยบายการประกันคุณภาพและการประเมินคุณภาพภายนอก นักวิชาการที่เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายแต่แรกได้ใช้ฐานความรู้ องค์ความรู้ทางวิชาการ เป็นส่วนหนึ่งของการกำหนดนโยบายนี้ว่าจะต้องประเมินคุณภาพภายนอกองค์ความรู้หลักการบนพื้นฐานทฤษฎีอะไร แต่เมื่อมาถึงฝ่ายปฏิบัติ ฝ่ายปฏิบัติไม่ได้มีความรู้ถึงทฤษฎีแบบนั้น แต่ฝ่ายปฏิบัติมีชุดความคิดและค่านิยมอีกชุดที่แตกต่างที่นำมาใช้แทนที่ ซึ่งการยึดองค์ความรู้เป็นค่านิยมอย่างหนึ่งของสถาบันอุดมศึกษา แต่ค่านิยมของ สมศ. และ สกอ. ก็ถือว่าเป็นค่านิยมอีกชุดหนึ่งที่แตกต่าง จึงสามารถชี้ให้เห็นว่าการเมืองในขั้นตอนการปฏิบัติในแต่ละฝ่ายต่างมีค่านิยมที่แตกต่างกันเมื่อนำสู่การปฏิบัติจึงเกิดความแตกต่างหลากหลายภายใต้บริบทของนโยบายที่มีความซับซ้อนและนโยบายจากฝ่ายการเมืองยังไม่ชัดเจนในการดำเนินงาน ก่อให้เกิดความขัดแย้งเชิงนโยบายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับผู้ปฏิบัติ บางสถานการณ์อาจเห็นถึงความร่วมมือในการนำนโยบายไปปฏิบัติบนพื้นฐานความขัดแย้งแต่จำเป็นที่จะต้องดำเนินงานร่วมกันบนพื้นที่เดียวกันของนโยบายโดยมีผลประโยชน์ร่วมกันคือผลักดันให้การดำเนินงานของตนประสบความสำเร็จภายใต้ความเป็นเส้นขนานไม่เป็นเอกภาพ ซึ่งในขั้นตอนการปฏิบัตินี้จะเห็นได้ว่านอกจากการเมืองในระบบราชการซึ่งเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานแล้วความรู้ความเข้าใจในการนำนโยบายไปปฏิบัติส่งผลต่อความสำเร็จอย่างสูง หากนำความคิดเห็นของตัวแสดงที่มีต่อปัจจัย

ทางการเมืองในการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติมาสนับสนุนข้อมูลเชิงคุณภาพ จะพบว่ามีความคิดเห็นว่าตัวแปรด้านความรู้ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติคิด เป็นร้อยละ 91.28

5.5 การเมืองในชั้นสร้างความเป็นปึกแผ่นต่อเนื่อง

การสร้างความเป็นปึกแผ่นและต่อเนื่องกล่าวคือนโยบายใดๆ ที่ถูกนำไปปฏิบัตินั้นจะ ประสบความสำเร็จหากถูกนำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง และจริงจัง หรือถูกปรับเปลี่ยนให้เกิดการ ยอมรับเข้าเป็นส่วนหนึ่งในหน้าที่ของผู้ปฏิบัติ ซึ่งความสำเร็จในขั้นตอนนี้กิจกรรมอยู่ที่การชักจูง และกำกับติดตาม รวมถึงการให้การสนับสนุนจากหน่วยงานต้นสังกัดเป็นหลักอีกทั้งแนวทางการ ดำเนินงานต้องไม่สลับซับซ้อน มีความคล่องตัว แต่ในส่วนของผู้ปฏิบัติก็ต้องมีจิตสำนึกในความ เป็นวิชาชีพเช่นกัน

ที่ผ่านมาหลายฝ่ายมองว่าเป็นภาระแต่ อีกหลายฝ่ายก็มองเห็นว่าเป็นประโยชน์ซึ่งเป็น ข้อถกเถียงที่เกิดขึ้นในสังคม แต่หากจะมองในเชิงของทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้วนำ มาร่วมวิเคราะห์ จะพบปัจจัยของความสำเร็จของการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไป ปฏิบัติ สถาบันอุดม และผู้บริหารควรเปิดใจยอมรับแนวทางการดำเนินงานตามกฎหมายการ ประกันคุณภาพการศึกษา เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการทำงานเสมือนชีวิตประจำวันของตน ซึ่งจาก บทสัมภาษณ์ที่ได้พบว่า ในแต่ละหน่วยงาน มีการกำหนดระเบียบแบบแผน รวมถึงแนวปฏิบัติตาม ภารกิจและส่วนงาน ซึ่งแต่ละภารกิจและส่วนงานมีการติดตาม ควบคุม การขับเคลื่อนการ ดำเนินงานของหน่วยงานของตนไปในทิศทางเดียวกัน คือ มีการ ประชุม กำหนดแนวทาง ระเบียบ ปฏิบัติ และการรายงาน ต่อสายบังคับบัญชาของตนเองเป็นลำดับขั้น สอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จาก การสัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลหลัก ทั้ง 7 คน ดังบทสัมภาษณ์ที่ยกตัวอย่างมา ณ ที่นี้

“...มีการกำหนดแนวทาง ระเบียบปฏิบัติ และการรายงานผลในทุกสายไต่ร มาสและรายงานต่อรัฐมนตรีที่กำกับดูแล สมศ. มีการรายงานผลไปยัง กพร. สำหรับการดำเนินงานภายในจัดให้มีการประชุมและกำกับติดตามผลการ ดำเนินงานเป็นประจำทุกเดือน...”

5.5.1 บทบาทและอำนาจของตัวแสดงทางการเมือง

ในการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติในขั้นตอนความเป็นปึกแผ่น และต่อเนื่อง บทบาทของตัวแสดงที่สำคัญในขั้นตอนนี้คงหนีไม่พ้นหน่วยงานต้นสังกัด หรือ สกอ.

ซึ่งจะต้องทำหน้าที่เสมือนพี่เลี้ยง ที่คอยให้คำชี้แนะให้คำปรึกษาในการสร้างความรู้ความเข้าใจในการเขียนเล่มรายงานการประเมินตนเองของสถาบันอุดมศึกษาเพื่อสนับสนุนการประเมินคุณภาพภายนอกซึ่งเป็นเรื่องใหม่ มิใช่เพียงแค่ทำหน้าที่เป็นตัวเป็นกลางในการส่งเล่มรายงานของสถานศึกษาเท่านั้น หากแต่หน่วยงานต้นสังกัดต้องเป็นส่วนสำคัญในการกระตุ้นและส่งเสริมให้สถาบันอุดมศึกษามีความรู้ความเข้าใจ มีความตระหนักและตื่นตัวถึงความสำคัญของการประเมินภายนอก

สถาบันอุดมศึกษาหรือมหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ผลิตกำลังคนในระดับอุดมศึกษา โดยมีหน้าที่และภารกิจหลัก 4 ประการ คือ การผลิต พัฒนา คนระดับกลางและระดับสูง การวิจัยเพื่อพัฒนาองค์ความรู้ การบริการวิชาการทางสังคม และการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ก็จำเป็นต้องจัดทำระบบการประกันคุณภาพที่สอดคล้องกับมาตรฐานการศึกษาของชาติ และบริบทของตนมิใช่ซึ่งการประกันต้องดำเนินการทุกวัน เป็นส่วนหนึ่งของงานประจำมิใช่ทำเพียง 1 สัปดาห์ก่อนรับการตรวจประเมิน

สำหรับการประเมินในรอบสี่ตามกฎกระทรวงการประกันคุณภาพ พ.ศ. 2561 สมศ. มีหน้าที่เพียงแค่ไปตรวจประเมินตามประเด็นที่หน่วยงานต้นสังกัดส่งมาให้ตรวจสอบและให้ข้อเสนอแนะแก่สถาบันอุดมศึกษาอันนำไปสู่การพัฒนาเท่านั้น

แต่ที่ผ่านมามีคำสั่งของ สปท. ให้ชลอการประเมินคุณภาพภายนอกออกไป การดำเนินงานร่วมกันระหว่าง สมศ. และสถานศึกษาจึงมีเพียงการทดสอบระบบการประเมินนำร่องกับสถาบันอุดมศึกษาบางแห่งเท่านั้นเสมือนขาดการติดต่อการดำเนินงานระหว่างกัน แต่ในทางตรงกันข้าม สกอ. กับสถาบันอุดมศึกษา ยังมีความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นต่อกัน มีความถี่ดังจะเห็นได้จากการรับการประเมินภายในของสถาบันอุดมศึกษา โดย สกอ. เป็นประจำทุกปี

ตามที่คุณศึกษาวิจัยได้เกริ่นมาข้างต้นจากการเก็บรวบรวมข้อมูลจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการประเมินคุณภาพภายนอกระดับอุดมศึกษา สถาบันอุดมศึกษาและ สกอ. มีการรับรู้เรื่องของการเสนอแยกตัวออกจากการกำกับของกระทรวงศึกษาธิการเพื่อจัดตั้งหน่วยงานอิสระในรูปแบบของกระทรวงอุดมศึกษา จากคำพูดจากบทสัมภาษณ์ของฝ่ายการเมืองผู้กำหนดนโยบายทางการศึกษาที่ว่า

“...สำหรับ สกอ. ซึ่งเป็นต้นสังกัดของสถาบันอุดมศึกษา สำหรับการประกันคุณภาพภายในของสถาบันอุดมศึกษาจะพัฒนาไปมากกว่าระดับการศึกษาอื่นๆ เนื่องจากเค้าพัฒนาไปไกลมาก สามารถใช้เกณฑ์นานาชาติเข้ามา

ประเมินได้ หากสถาบันอุดมศึกษาผ่านเกณฑ์การประเมินในระดับนานาชาติ
แล้ว สมศ. ต้องมีวิธีรับรองเกณฑ์การประเมินในระดับนานาชาติด้วย มิใช่
เริ่มประเมินใหม่ตั้งแต่ต้น...”

เมื่อนำมาปะติดปะต่อกันผนวกกับการวิเคราะห์ปรากฏการณ์ที่ผู้วิจัยค้นพบว่า
ผู้กำหนดนโยบายทางการศึกษาของประเทศและกลุ่มอิทธิพลต่างมีเป้าหมายที่จะเปลี่ยนแนว
ทางการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษาที่ต้องรับการประเมินจาก สมศ. มีการรับ
ข้อเสนอแนะหรือแนวคิดของ ทปอ. ในการแยกตัวของ สกอ. ออกจากการกำกับของ
กระทรวงศึกษาธิการไปเป็นหน่วยงานอันได้แก่กระทรวงอุดมศึกษาโดยให้เหตุผลว่า การจัดการ
ศึกษาระดับอุดมศึกษามีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากการศึกษาในระดับอื่นๆ สถาบันอุดมศึกษามี
ภารกิจที่กว้างขวาง มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับบุคลากรจำนวนมาก งานของอุดมศึกษามีความ
หลากหลาย ตามวัตถุประสงค์ของการก่อตั้ง อีกทั้งยังมีบทบาทหน้าที่ในการมุ่งตอบสนองการ
พัฒนากำลังคนของประเทศ จึงต้องการความเป็นอิสระ และเสรีภาพทางวิชาการ รวมทั้งการ
ตรวจสอบและประเมินผลต่างๆ ซึ่งในการเสนอให้จัดตั้งกระทรวงอุดมศึกษานี้มาจากกลุ่ม ทปอ. ที่
ประกอบไปด้วยคณาจารย์และบุคลากรด้านอุดมศึกษาซึ่งเป็นผู้มีแนวคิดและค่านิยมทางวิชาการ
ที่เป็นอิสระทางความคิด หรืออาจจะเป็นปัญหาจากการประเมินคุณภาพภายนอกที่สะสมและ
ไม่เป็นไปตามความต้องการของกลุ่มตนส่งผลให้เกิดการไม่ยอมรับการประเมินคุณภาพภายนอก
ของ สมศ. ทั้งที่หลังการปฏิรูประบบการประกันคุณภาพการศึกษาด้านการประเมินคุณภาพ
ภายนอกกรอบ ในการประเมินคุณภาพภายนอกกรอบสี่นี้ สมศ. ยังไม่ได้ดำเนินการประเมินคุณภาพ
สถาบันอุดมศึกษาเลยนอกจากการประเมินนำร่องสถาบันอุดมศึกษาบางแห่งเพื่อทดสอบ
เครื่องมือเท่านั้น

5.5.2 ค่านิยมองค์กร

จากปรากฏการณ์ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นอาจเป็นด้วย สกอ. เป็นองค์กรวิชาชีพ
วิชาการ ประกอบกับสถาบันอุดมศึกษาเอง ประกอบด้วยบุคลากร และคณาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิ อีกทั้ง
ทั้งที่ผ่านมา สกอ. ได้มีการรายงานผลการตรวจสอบผลการประเมินคุณภาพภายนอกของ สมศ.
พบว่า

“...ผลการตรวจสอบระบบการประเมินคุณภาพภายนอกในระดับอุดมศึกษา
ของ สมศ. ซึ่งมีการรายงานผลไปยัง สกอ. พบว่า ผลการประเมินคุณภาพ
ภายนอกในระดับอุดมศึกษาของ สมศ. ไม่สามารถสะท้อนคุณภาพการศึกษาที่

แท้จริงของบทบาทมหาวิทยาลัย ซึ่งการประกันคุณภาพภายในเป็นสิ่งสำคัญ
การประเมินคุณภาพภายนอกเป็นสิ่งจำเป็น แต่หน่วยประเมินจะเป็น สมศ.
เช่นเดิมหรือไม่ขึ้นอยู่กับพิจารณาของ รมว.ศธ. ซึ่งต้องให้มีการพิจารณา
อย่างละเอียด...”

ซึ่งหากนำปัญหาคำนิยามของหน่วยปฏิบัติของ วอลโด มาร่วมวิเคราะห์จะชี้ให้เห็น
การเลือกเฟ้นและการชั่งน้ำหนักในการตัดสินใจในการเลือกที่จะไม่รับการประเมินคุณภาพ
ภายนอกจาก สมศ. ด้วยความเป็นองค์วิชาชีพวิชาการระดับสูงของ สกอ. ด้วยเหตุผลที่ว่า
การประกันคุณภาพภายในของสถาบันอุดมศึกษาแตกต่างจากระดับการศึกษาประเภทอื่นๆ มีการใช้
ระบบการประกันของต่างประเทศที่เป็นมาตรฐานและเป็นที่ยอมรับในกลุ่มสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งผู้
ประเมินภายนอกของ สมศ. หากจะทำการตรวจประเมินสถาบันอุดมศึกษาจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้
ความสามารถและเป็นที่ยอมรับในด้านวิชาการ มีชื่อเสียง อีกทั้งต้องเข้าใจบริบทและเจตจำนงใน
การจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษา

5.5.3 ความร่วมมือและความขัดแย้ง

และปัญหาของการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติในขั้นตอนความ
เป็นปึกแผ่นและต่อเนื่อง ดังที่กล่าวมาข้างต้นหากศึกษาในขอบเขตของการประเมินคุณภาพ
ภายนอกรอบสี่ยังไม่พบความขัดแย้งที่ชัดเจนเนื่องจาก สมศ. ยังไม่ได้เริ่มการประเมิน แต่ปัญหา
โดยส่วนมากจะพบเห็นได้จากการปรากฏการณ์ในการประชุมร่วมระหว่างกระทรวงศึกษาธิการ
และผู้เกี่ยวข้องถึงแนวปฏิบัติในร่างกฎกระทรวงการประกันคุณภาพการศึกษา พ.ศ. 2561 ซึ่ง ผู้นำ
สมศ. แทบจะไม่มีบทบาทในการเลือกรับ ตีรอง หรือแสดงความคิดเห็น ในร่างกฎกระทรวงฉบับ
ดังกล่าว

เมื่อวันที่ 1 พ.ค. เว็บไซต์ราชกิจจานุเบกษา ประกาศใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการ
จัดตั้งกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ตามพ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ
(ฉบับที่ 4) พ.ศ.2562 โดยมีสาระสำคัญว่า อันได้แก่

1. ให้มีระบบการประกันคุณภาพภายในและการประเมินคุณภาพภายนอก เพื่อ
พัฒนามาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐานและระดับอุดมศึกษา
2. ระบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษาของการศึกษาขั้น
พื้นฐาน และอาชีวศึกษา ให้เป็นไปตามกฎกระทรวง สำหรับระบบการประกันคุณภาพการศึกษา
ระดับอุดมศึกษาให้อำนาจหน้าที่อยู่ที่กระทรวงอื่นที่มีกฎหมายเฉพาะ

3. ให้สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา หรือ สมศ. พัฒนาหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินคุณภาพภายนอก ทำหน้าที่ประเมินผลการจัดการศึกษาที่มีใช้การจัดการอุดมศึกษา



ตาราง 15 บทบาทอำนาจ ค่านิยม ความร่วมมือความขัดแย้งของตัวแสดงแต่ละฝ่าย
ในขั้นตอนการสร้างความเป็นปึกแผ่นและต่อเนื่อง

	ฝ่ายการเมือง	สมศ.	สกอ.	สถาบันอุดมศึกษา
สถานะอำนาจ	-อำนาจจากโครงสร้างการบังคับบัญชา -อำนาจบนฐานของกฎหมาย	-อำนาจบนฐานความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะ -อำนาจบนฐานของกฎหมายและการเป็นหน่วยงานกึ่งอิสระ	-อำนาจบนฐานของกฎหมาย -อำนาจบนฐานความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะ	-อำนาจบนฐานของกฎหมายเฉพาะของตนเอง -อำนาจจากการปฏิบัติงาน
	↓	↓	↓	↓
	มอบนโยบายควบคุมสั่งการ	- พัฒนาหลักสูตรและวิธีการประเมินคุณภาพภายนอกระดับอุดมศึกษา เพื่อประเมินสถาบันอุดมศึกษา - ประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษาทุกแห่ง 1 ครั้งในทุก 5 ปี แล้วรายงานต่อรัฐมนตรีและสาธารณะชน	- จัดทำมาตรฐานการอุดมศึกษาเพื่อพัฒนาสถาบันอุดมศึกษา และเสนอระบบการประกันคุณภาพการศึกษาให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาและประเมิน ผลและติดตามตรวจ สอบคุณภาพสถาบันอุดมศึกษา	- ดำเนินงานตามคำสั่งของหน่วยงานต้นสังกัด - ดำเนินงานประกันคุณภาพภายในตามกฎกระทรวงการประกันคุณภาพการศึกษา - รับการประเมินจากสกอ. และ สมศ.
ค่านิยม	-การควบคุม -การสั่งการ	-คุณภาพการศึกษา -หลักวิชา -มาตรฐานการประเมิน	-หลักวิชา -ส่งเสริมระบบประกันคุณภาพที่หลากหลาย	-หลักวิชา -คุณภาพการศึกษา -ความสามารถแข่งขันได้ในระดับสากล
	↓	↓	↓	↓
	เปลี่ยนไปมาไม่ตามความต้องการของกลุ่มตนเอง	ผู้ประเมินภายนอกมีความเข้าใจในระบบการประกันภายในที่จำกัด ไม่หลากหลาย ไม่ครอบคลุมตามประกันภายใน และสถานศึกษา เช่นระบบ Edpex ที่ยังขาดผู้ประเมินที่มีความเข้าใจในระบบนี้จำนวนมาก	-ระบบการประกันคุณภาพภายในหลากหลายทั่วถึง เข้าใจในบริบทของสถานศึกษาที่มีความเป็นอิสระทางวิชาการ - เป็นกลุ่มพันธมิตรกับสถาบันอุดมศึกษา	- มีความเป็นอิสระทางวิชาการสูง มีความต้องการรับการประเมินจากหน่วยงานระดับนานาชาติ หรือเลือกรับการประเมินจากหน่วยงานที่ตนยอมรับ
ความร่วมมือความขัดแย้ง	-ให้ชะลอการประเมินภายนอกและประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับใหม่ โดยแยกสกอ. ออกมาเป็นกระทรวงใหม่	ไม่สามารถดำเนินงานประเมินได้ตาม พรบ. เนื่องจากถูกฝ่ายการเมืองเข้าแทรกแซง - ในพรบ.ฉบับใหม่ สมศ. ไม่มีบทบาทหน้าที่ในการประเมินระดับอุดมศึกษา	มีความร่วมมือระหว่างฝ่ายการเมือง กับ สกอ. และ ทปอ. ในการแยกตัวออกเป็นกระทรวงใหม่ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการไม่ยอมรับการประเมินจากสมศ.	ต้องการเลือกรับการประเมินภายนอกจากหน่วยงานที่ตนเองยอมรับและสอดคล้องกับระบบการประกันภายในของตน

ในขั้นตอนการสร้างความเป็นปึกแผ่นและต่อเนื่องในการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติหากมองตามทฤษฎีการเมืองในระบบราชการจะเห็นได้ว่าผลที่ได้ของการตัดสินใจในการดำเนินนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกของ สมศ. ภายใต้อำนาจบนฐานของกฎหมายและการเป็นหน่วยงานกึ่งอิสระ ซึ่งที่ผ่านมาอาจดูเหมือนไม่ได้รับการยอมรับในหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินคุณภาพภายนอกจาก ฝ่ายการเมืองผู้กำหนดนโยบายที่มีอำนาจในการควบคุมสั่งการ รวมถึง สกอ. และสถาบันอุดมศึกษาซึ่งมีความคิดและมีความเป็นอิสระทางวิชาการบนฐานอำนาจของกฎหมายและความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะ ส่งผลให้เกิดการเจรจาระหว่างกลุ่มต่างๆ ที่ปฏิเสธในแนวทางการดำเนินงานประเมินคุณภาพภายนอกดังกล่าว ถึงแม้ว่าการประเมินคุณภาพภายนอกของ สมศ. ได้พัฒนาให้มีความสอดคล้องกับการประกันคุณภาพภายในของสถาบันอุดมศึกษาตามหลักวิชาการเพื่อ ลดภาระงานด้านเอกสาร อีกทั้งยังมีการคัดเลือกผู้ประเมินที่มีความรู้ความสามารถเข้าใจในบริบทของสถาบันอุดมศึกษาในแต่ละประเภทอีกทั้งองค์ประกอบของผู้ประเมินภายนอกจะประกอบด้วย 1) ผู้ทรงคุณวุฒิของ สมศ. 2) ผู้แทนจากหน่วยงานต้นสังกัด และ 3) ผู้บริหารสถานศึกษา จะเห็นได้ว่า สมศ. มีความพยายามที่จะปรับปรุงการดำเนินงานประเมินคุณภาพภายนอกให้เป็นที่ยอมรับ แต่ในความเป็นจริงในพื้นที่ของนโยบายการประเมินคุณภาพภายนอกซึ่งผู้วิจัยพบว่าเป็นพื้นที่ ที่มีความเป็นการเมืองในระบบราชการสูงผนวกกับผลของการดำเนินการที่ผ่านมาส่งผลให้เกิดผลสืบเนื่องที่มาจากโครงสร้างการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกตั้งแต่แรกที่ไม่ได้เกิดจากฝ่ายการเมืองผู้กำหนดนโยบายแต่เพียงผู้เดียวส่งผลให้เกิดผลกระทบเชิงบวกและเชิงลบอย่างรวดเร็วต่อวงจรนโยบายในวงจรถัดไป อย่างมองเห็นชัดเลย กล่าวคือผลจากการไม่ยอมรับในนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกของสถาบันอุดมศึกษาส่งผลให้เกิดการเปลี่ยน พบ. การศึกษาแห่งชาติซึ่งดึงสถาบันอุดมศึกษาออกจากมาตราที่เกี่ยวข้องกับการประเมินคุณภาพภายนอกไม่อยู่ภายใต้การประเมินของ สมศ. ซึ่งผลกระทบด้านลบชนิดเดียวสามารถส่งผลให้มีการปรับนโยบายซึ่งผู้สะท้อนผลกระทบด้านลบคือ หน่วยงานที่รับนโยบายไปปฏิบัติคือ สกอ. และสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งชี้ให้เห็นว่าตัวแสดงแต่ละฝ่ายนอกจากจะยึดฐานอำนาจในการดำเนินงานของตนเองแล้วยังมีค่านิยมที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงส่งผลให้ในแต่ละขั้นตอนของการดำเนินงานเมื่อมาอยู่ในบทบาทหน้าที่ของตนจึงถูกปรับแต่งให้บิดเบี้ยวไปคนละทิศละทางตามค่านิยมของแต่ละหน่วยงานส่งผลให้การดำเนินงานในพื้นที่นโยบายเดี่ยวแต่แตกต่างกันทางความคิดและขาดความเป็นเอกภาพในการดำเนินงานจึงเกิดความขัดแย้งที่เราเรียกว่าการเมืองในระบบราชการ ซึ่งเป็นการยืนยันทฤษฎี

การเมืองในระบบราชการของโรชาติได้อย่างดี หากนำข้อมูลในเชิงปริมาณมาสนับสนุนจะพบว่า ปัจจัยด้านความรู้ส่งผลต่อความสำเร็จในการนํานโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติคิดเป็นร้อยละ 91.28 ปัจจัยด้านการสนับสนุนจากฝ่ายการเมืององค์กรวิชาชีพวิชาการ สถาบันอุดมศึกษาและสื่อมวลชนส่งผลต่อความสำเร็จคิดเป็นร้อยละ 79.29 ปัจจัยด้านบุคลิกภาพของฝ่ายการเมืองและผู้นำองค์การส่งผลต่อความสำเร็จคิดเป็นร้อยละ 65 ปัจจัยด้านจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการประเมินคุณภาพภายนอกส่งผลต่อความสำเร็จคิดเป็นร้อยละ 63.04 สถานะอำนาจของหน่วยงานส่งผลต่อความสำเร็จคิดเป็นร้อยละ 62.67 และปัจจัยความสามารถในการต่อรองส่งผลต่อความสำเร็จในการนํานโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติคิดเป็นร้อยละ 61.63



บทที่ 6

สรุปผลการวิจัย

การวิจัย เรื่อง ตัวแสดงและปัจจัยทางการเมืองในการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติ ศึกษากรณีการประเมินคุณภาพภายนอกในระดับอุดมศึกษา มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงบทบาทและอำนาจ ค่านิยมองค์กร ความร่วมมือความขัดแย้งของตัวแสดงทางการเมืองในแต่ละฝ่ายในขั้นตอนการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติ และเพื่อสอบถามความคิดเห็นของตัวแสดงทางการเมืองถึงปัจจัยทางการเมืองที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติในระดับอุดมศึกษา

สรุปผลการวิจัย

การเมืองในระบบราชการเป็นการยืนยันว่าการเมืองและการบริหารไม่สามารถแยกออกจากกันในพื้นที่ของนโยบายสาธารณะ ที่บางพื้นที่มีความเป็นการเมืองในระบบราชการที่เบาบาง แต่ในบางพื้นที่ของนโยบายสาธารณะกลับพบความเป็นการเมืองในระบบราชการที่เข้มข้น อย่างเช่นกรณีการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติในระดับอุดมศึกษาพบว่ามีการเมืองในระบบราชการในทุกขั้นตอนของการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติในระดับอุดมศึกษาหากมองตามแนวคิดการเมืองในระบบราชการจะพบว่าเป็นผลสืบเนื่องที่เกิดจากโครงสร้างหรือองค์ประกอบในกำหนดนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกในขณะเริ่มต้นกล่าวคือ รัฐมนตรีไม่ได้มีอำนาจในการกำหนดทิศทางการนำนโยบายนี้ตั้งแต่ต้น แต่กลับเป็นฝ่ายข้าราชการหน่วยงานของรัฐ องค์กรวิชาชีพ นักวิชาการต่างๆ ที่เป็นส่วนให้ข้อเสนอในการกำหนดนโยบายเมื่อนโยบายถูกนำสู่การปฏิบัติอำนาจของฝ่ายการเมืองจึงต้องน้อยลงเป็นธรรมดา ในทางตรงกันข้ามหน่วยงานราชการ หน่วยงานรัฐกลับมีอำนาจมากยิ่งขึ้นในการใส่ค่านิยม หลักการ แนวคิดของหน่วยงานของตนเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายส่งผลให้ในพื้นที่ของนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกจึงเปรียบเสมือนขวิดโหลที่บรรจุถูกแก้วที่หลากหลายหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสถาบันอุดมศึกษาไว้รวมกันในพื้นที่เดียวกัน ซึ่งชี้ให้เห็นว่าพื้นที่ในนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกเป็นพื้นที่ ที่ขาดความเป็นเอกภาพในการดำเนินงาน

เหตุผลที่สองเป็นเรื่องของบริบทของการประกันคุณภาพภายในและการประเมินคุณภาพภายนอกของประเทศไทยในขณะนั้นหรือ ณ ปัจจุบัน ไม่ได้เป็นเรื่องที่เข้าใจง่าย แต่กลับพบว่าเป็น

เรื่องที่ค่อนข้างสลับซับซ้อน ไม่ใช่นโยบายที่ทุกฝ่ายต่างเห็นพ้องต้องกันตั้งแต่เริ่มต้นแม้ในสภาพปัจจุบันก็ตาม

เมื่อนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกถูกนำไปปฏิบัติจึงส่งผลให้เกิดสภาวะการณ์ที่เรียกว่า “การเผชิญหน้าระหว่างหน่วยงาน” (Bureaucratic confrontation) ในหลาย หน่วยงานบนพื้นที่ของนโยบายประเมินคุณภาพภายนอก ที่แปลงนโยบายเป็นแนวปฏิบัติโดยอาศัยการตีความตามความรู้ความเข้าใจ บนพื้นฐานความชำนาญความเป็นองค์วิชาชีพวิชาการ ผสมกับปัญหาค่านิยม ขององค์กรโดยอาศัยสถานะอำนาจของหน่วยงานเป็นฐานในการสนับสนุน เมื่อนำสู่การปฏิบัติในแต่ละขั้นตอนจึงส่งผลให้พื้นที่ของนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกจึงเป็นเสมือนสมรภูมิแห่งความขัดแย้ง เกิดการตั้งรัง ผลักดัน หรือชักเย่อ เป้าหมายในเชิงนโยบายของตนเอง หรือในบางกระบวนการมีลักษณะที่สื่อให้เห็นถึงการเจรจาต่อรอง และการรวมกลุ่มพันธมิตรของแต่ละฝ่ายตลอดเวลาเช่น สถานบันอุดมศึกษาเป็นพันธมิตรกับใคร สกอ. สมศ.เป็นพันธมิตรกับใคร เป็นต้น ซึ่งความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจนี้ได้กระจัดกระจายไปในขั้นตอนการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติในแต่ละขั้นตอน ซึ่งตัวแสดงแต่ละฝ่ายล้วนขัดแย้งกันทางผลประโยชน์แต่มีความเกี่ยวข้องกันในหลายบริบทของพื้นที่นโยบาย ส่งผลให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องดำเนินงานร่วมกันท่ามกลางพื้นที่ความขัดแย้งเนื่องจากต้องมีปฏิสัมพันธ์กันในอนาคต กล่าวคือไม่สามารถหนีไปไหนได้จำต้องวนเวียนอยู่ในพื้นที่ของนโยบายเดียวกันเปรียบเสมือนเส้นคู่ขนานที่ไม่มีวันจบ แต่ถึงอย่างไรบนความขัดแย้งนั้นทุกฝ่ายต่างมีความต้องการที่จะผลักดันนโยบายหรือการดำเนินงานตามความต้องการของตนให้ประสบความสำเร็จด้วยกันอยู่ดี

อย่างที่กล่าวไว้เบื้องต้นว่าในแต่ละขั้นตอนการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติในระดับอุดมศึกษา ตัวแสดงทางการเมืองแต่ละฝ่ายต่างๆ จึงใช้สถานะอำนาจของหน่วยงาน ค่านิยมในการดำเนินงานของตนภายใต้ความขัดแย้งแล้ว นอกจากนั้นก็เพื่อผลักดันนโยบายหรือการดำเนินงานของกลุ่มตนให้ประสบความสำเร็จแล้ว เหตุผลอีกประการคือหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในการดำเนินงานต้องการที่ปกป้องหน่วยงานที่ตนเองกำกับดูแลเปรียบเสมือนผู้พิทักษ์องค์กรหน่วยงานหรือแม้แต่สถานบันอุดมศึกษาภายใต้การกำกับของตน ซึ่งตัวแสดงแต่ละฝ่ายต่างมีสถานะอำนาจของหน่วยงานและค่านิยมองค์กรที่แตกต่าง

จะเห็นได้ว่าผลกระทบที่เกิดจากโครงสร้างการตัดสินใจ ในการกำหนดนโยบายและบริบทของเนื้อหาสาระความสลับซับซ้อนในตัวนโยบาย และขาดความเป็นเอกภาพเมื่อนำสู่ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติในแต่ละขั้นตอนยังต้องพบกับความขัดแย้งความร่วมมือการแข่งขัน ความไม่เท่าเทียมในสถานะอำนาจของหน่วยงาน ปัญหาค่านิยม การแทรกแซงทาง

ฝ่ายการเมืองในแต่ละขั้นตอนนโยบายส่งผลให้เกิดผลกระทบเชิงลบอย่างรวดเร็วต่อวงจรนโยบายสาธารณะอย่างเห็นได้ชัดในกรณีนี้คือ กลุ่มที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทยหรือ ทปอ. ที่มีความต้องการที่จะหลีกเลี่ยงจากความขัดแย้งความเป็นการเมืองในระบบราชการของพื้นที่ นโยบายประเมินคุณภาพภายนอก ภายใต้การเจรจาต่อรองกับฝ่ายการเมือง สกอ. นักวิชาการ ส่งผลให้ สกอ. สามารถแยกตัวออกไปเป็น “กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม” และจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ที่ สมศ. สามารถประเมินสถานศึกษาทุกระดับยกเว้นระดับอุดมศึกษา ประกาศใช้ในเวลาไล่เลี่ยกัน ทั้งหมดทั้งมวลที่กล่าวมาในการศึกษาตัวแสดงและปัจจัยทางการเมืองที่ส่งผลต่อการประเมินคุณภาพภายนอก ระดับอุดมศึกษาผู้วิจัยต้องการสื่อให้เห็นถึงความเป็นการเมืองในระบบราชการที่เข้มข้นในพื้นที่ นโยบายประเมินคุณภาพภายนอกภายใต้ความขัดแย้งของตัวแสดงทางการเมืองแต่ละฝ่ายที่จะต้องปฏิสัมพันธ์กันในแต่ละขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติในทุกขั้นตอนเป็นการปฏิเสธว่าการเมืองมิได้เกิดขึ้นในพื้นที่ทางการเมืองในการกำหนดนโยบายเท่านั้น แต่การเมืองยังปรากฏให้เห็นและเด่นชัดในระบบราชการด้วยกัน หน่วยงานราชการและหน่วยงานรัฐต่างหากที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายการประเมินคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในทุกขั้นตอน

ข้อเสนอแนะ

ในการวิจัยครั้งนี้หลังจากผู้ศึกษาวิจัยได้สรุปและอภิปรายผลแล้วผู้วิจัยยังมีข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิจัยเพื่อนำไปประยุกต์ใช้ และเป็นข้อเสนอแนะสำหรับการทำวิจัยในครั้งต่อไปดังนี้

ฝ่ายการเมือง

ข้อเสนอที่ได้จากการศึกษาวิจัยที่มีต่อฝ่ายการเมืองผู้กำหนดนโยบาย ผู้ศึกษาวิจัยพบว่าหลังจากฝ่ายการเมืองได้กำหนดนโยบายและส่งต่อไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อปฏิบัติแล้ว ฝ่ายการเมืองควรทำหน้าที่เข้าไปควบคุมติดตามการดำเนินงานของหน่วยงานที่รับนโยบายไปปฏิบัติและให้ความสำคัญกับค่านิยมของหน่วยงานแต่ละหน่วยงานที่ต้องร่วมกับปฏิบัติงานในพื้นที่ของนโยบาย ซึ่งฝ่ายการเมืองต้องมีความรู้ความเข้าใจถึงความหลากหลายของกลุ่มตัวแสดงต่างๆ เหล่านี้ ว่ามีธรรมชาติที่แตกต่าง แต่ภายใต้การควบคุม ฝ่ายการเมืองก็ไม่สามารถตรวจตราได้อย่างละเอียดรอบคอบอีกทั้งภาระงานอื่นที่หลากหลายจึงต้องให้อิสระแก่หน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินงานประเมินคุณภาพภายนอกดำเนินงานได้อย่างอิสระภายใต้การควบคุมหรือกรอบแนวทางในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตจำนงของนโยบาย

ฝ่ายปฏิบัติ

ข้อเสนอแนะสำหรับฝ่ายข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นฝ่ายปฏิบัติในระดับมหภาค ที่มีผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมาจากหลายหน่วยงานความพุดคุยประสานความร่วมมือ หาข้อยุติที่เกิดในรูปแบบของความขัดแย้งในพื้นที่ของนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกและร่วมกันสร้างความรู้ความเข้าใจถึงความสำคัญของการประเมินคุณภาพภายนอก ให้แนะนำถึงแนวปฏิบัติที่เป็นประโยชน์แก่สถาบันอุดมศึกษา หาแรงสนับสนุนจากองค์กรวิชาชีพวิชาการ และสถาบันอุดมศึกษาซึ่งมีความเป็นอิสระทางวิชาการควรให้ความสำคัญกับการประเมินคุณภาพภายนอก และคำนึงถึงความสำคัญของการประเมินคุณภาพจากหน่วยงานภายนอกที่ทำหน้าที่สะท้อนผลการจัดการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาเพื่อให้ข้อเสนอแนะนำไปสู่การพัฒนามิใช่เพื่อต้องการที่จะจับผิดแต่อย่างใด

ภาคประชาชน

สำหรับภาคประชาชน ซึ่งเป็นผู้รับผลโดยตรง ได้แก่ นิสิต นักศึกษา ผู้ประกอบการ และผู้ปกครอง ควรมีส่วนร่วมหรือเป็นส่วนในการให้ข้อมูลของสถาบันอุดมศึกษาหรือเข้าไปมีส่วนให้ข้อเสนอแนะแก่ฝ่ายการเมืองในการกำหนดนโยบายสาธารณะหรือแม้แต่การมีส่วนร่วมในแนวทางในการประเมินคุณภาพภายนอกตามที่ตนสามารถกระทำได้ เพื่อเป็นภาคีเครือข่ายที่สนับสนุนให้ทุกฝ่ายเกิดความตระหนักและตื่นตัวในเรื่องการประเมินคุณภาพภายนอกจนเกิดเป็นวัฒนธรรมคุณภาพ

การศึกษาวิจัยนี้ชี้ให้เห็นว่าตัวแสดงทางการเมืองทุกฝ่ายมีส่วนบิดหรือปรับเปลี่ยนนโยบายด้านการประเมินคุณภาพภายนอกที่หน่วยงานของตนได้รับ ตามชุดความคิด ความเชื่อ ความรู้ และค่านิยมของหน่วยตนเอง ดังนั้นฝ่ายการเมืองผู้กำหนดนโยบาย และฝ่ายบริหารควรให้ความสำคัญกับทุกขั้นตอนการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติร่วมถึงการสร้างการมีส่วนร่วม ความร่วมมือจากทุกภาคส่วนทั้งในระดับมหภาคและจุลภาค ตลอดจนการสร้างการรับรู้ที่ถูกต้องและเป็นประโยชน์เพื่อเปลี่ยนชุดความคิดของผู้นำนโยบาย มิใช่เพียงแต่ให้ความสำคัญกับการกำหนดนโยบายและผลของนโยบายแต่เพียงอย่างเดียว แต่ขั้นตอนในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติต่างหากที่จะเป็นตัวชี้ให้เห็นว่านโยบายประเมินคุณภาพภายนอกจะล้มเหลวหรือสำเร็จขึ้นอยู่กับการยอมรับและความร่วมมือรวมถึงความรู้ความเข้าใจ และความตระหนักของทุกฝ่าย ที่มีส่วนในการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติ

บรรณานุกรม

- Berman. (1978). The study of macro- and micro-implementation. Public Policy, 157-184.
- David Easton. (1971). THE POLITICAL SYSTEM : AN INQUIRY INTO THE STATE OF POLITICAL SCIENCE, . New York: Knopf.
- Denison Daniel R. (1990). Corporate Culture and Organization Effectiveness. New York: John Wiley and Sons.
- Eduzones.com. (2561). ประเมินรอบ 4 สมศ. "สวนสุนันทา" ครัว"ดีมาก" ด้านวิจัย-บริการวิชาการ. สืบค้นจาก <http://blog.eduzones.com/magazine/192933>
- Edward B. Tyler. (1877). Primitive Culture Researches into the Development of Mythology. (religions, languages, Art and Customs, ed.). New York: Henry Holt.
- Eisenstadt, S. N. (1963, 1993). The political systems of empires: A study of bureaucratic societies. , 284. Retrieved from Farazmand. (1989). Bureaucracy: A profound puzzle for Presidentialism. In A. Farazmand (Ed.), Bureaucracy and Administration Boca Raton: Taylor & Francis.
- Glenn D. Paige. (1970). Some Implecations for Political Scinece of the Comparative Politics in Korea, in Fred W. Riggs (ed.), Frontiers of Development Administration.
- H. Douglas Brown. (1980). Principles of language learning and teaching. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
- Hill Michael. (1993). The Policy Process : A Reader. Hertfordshire : Harvester Wheastheaf.
- Parsons Wayne. (1995). Public Policy : An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis. Cambridge : University Press, 175.
- Horn, D. S. V. M. a. C. E. V. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework, 202. Retrieved from <https://www.scribd.com/document/255116823/1975-Vanmeter-Policy-Implementation-Process-Conceptual-Framework> website:
- Max Weber. (1976). From Max Weber: Essays in Sociology. Translated and edited by H. H. Gerth and C. Wright Mills. [Press release]
- Meier, K. J. N. (1976). Representative Bureaucracy and Policy Preferences: A Study in the

- Attitudes of Federal Executives. Public Administration Review.
- MGR Online. (2552). สมศ.เผย ร.ร.สพฐ.ไม่ผ่านมาตรฐานเพียบ อึ้ง เจอ “สถิติ-สแตมฟอร์ด” ติดกลุ่ม. สืบค้นจาก <https://mgronline.com/qol/detail/9520000031697>
- Paul Sabatier Daniel Mazmanian. (1980). THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICY: A FRAMEWORK OF ANALYSIS. 538-560.
- Pressman, J. L., Aaron B. Wildavsky, J. L. P., Wildavsky, A. B., University of California, B. O. p., & Project, O. (1973). Implementation: how Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland: Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, this Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes: University of California Press.
- Rensis A. Likert. (1961). New Patterns of Management.
New York: McGraw-Hill Book Company Inc.
- Smith 1973 : p.197-198 อ้างถึงใน ธานี นาคทวี. (2556). (สารนิพนธ์รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา, กรุงเทพฯ.
- Thomas Preston. (1999). Understanding and Evaluating Bureaucratic Politics:
The Nexus Between Political Leaders and Advisory
Systems. Political Psychology, Vol. 20, No. 1,, 53-55.
- Thomas R. Dye. (1984). Englewood Cliffs, : N.J.:Prentice-Hall.
- Van Horn, B. G. J. (2001). Politics and public policy. Washington CQ Press, cop. .
- Waldo, D. (1955). The Administrative State. New York: Ronald.: The Ronald Press Company.
- Walter Williams. (1971). Social Policy Research and Analysis. Policy Implementation and Evaluation
- กล้า ทองขาว. (2543). การนำนโยบายไปปฏิบัติ. นนทบุรี
: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- กานต์ เสกขุนทด. (2552). ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติของมหาวิทยาลัยราชภัฏ. (ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (รัฐประศาสนศาสตร์)), มหาวิทยาลัยศรีปทุม, กรุงเทพฯ.

จรัส นองมาก. (2545). สภาพปัญหาเกี่ยวกับการประกันคุณภาพการศึกษา (Vol. สิงหาคม).
กรุงเทพฯ.

จิตาภา ถิรศิริกุล. การเมือง การบริหาร และการกำหนดนโยบายสาธารณะ ภายใต้แนวคิดการบริหาร
กับการเมืองที่ไม่แยกออกจากกันในบริบทสังคมตะวันตกและบริบทสังคมไทย

จุมพล หนีมพานิช. (2538). ระบบราชการเปรียบเทียบ การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบและการบริหาร
การพัฒนา. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

จุมพล หนีมพานิช. (2551). ผู้นำ อำนาจ การเมืองในองค์กร. นนทบุรี:
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

ชาตรี โชคดี. (2550). ปัจจัยทางการเมืองและสังคมที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะด้าน
ประปาและด้านคุณภาพชีวิตขององค์กรบริหารส่วนตำบลดอนเจดีย์ จังหวัดสุพรรณบุรี.
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช,

ดิณ ปรัชญพฤทธิ. (2544). การบริหารการพัฒนา ความหมาย เนื้อหา แนวทางและปัญหา.
กรุงเทพฯ.

นางนายิยะห์ ดาหะยี และคณะ. (2554). การเมืองในองค์กร. สืบค้นจาก
<https://www.slideshare.net/najeebahbt/ss-8787489>

นาวิน สมฤทธิ์. (2553). อิทธิพลทางการเมืองที่มีต่อการปฏิบัติงานของข้าราชการสังกัดองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดพะเยา (ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต),
มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย, เชียงราย.

นิตาโพล. (2560). ปัญหาคุณภาพบัณฑิตไทย. สืบค้นจาก
<http://nidapoll.nida.ac.th/index.php?op=polls-detail&id=264#>

ปัญญธิดา อัดบุตร. (2558, 6 สิงหาคม). ทฤษฎีทางการเมือง. ทฤษฎี Max Weber. สืบค้นจาก
<http://punyatida.blogspot.com/2015/08/max-weber.html>

พรศักดิ์ผองแผ้ว. (2544). รัฐบาลผสม: สถาบันวิถีไทย สมาคมรัฐศาสตร์แห่งประเทศไทย.

ภาวิธ ทองโรจน์. สภาพสถาบันอุดมศึกษากับการพัฒนาอุดมศึกษา, 1. สืบค้นจาก
http://www.mua.go.th/users/bhes/catalog_h/StdEdu/FormCurr/PavitSpeak.pdf

มยุรี อนุมานราชธน. (2547). นโยบายสาธารณะ แนวคิด กระบวนการและการวิเคราะห์. เชียงใหม่:
คณินิจการพิมพ์.

มัน คงดี. (2553). ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการส่งเสริมปลูกยางพาราไป
ปฏิบัติจังหวัดชัยภูมิ. (ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยราชภัฏ

ชัยภูมิ, มหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิ.สำนักวิทยบริการ.

รัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration). (2554). ระบบราชการกับระบบการเมือง. สืบค้นจาก

<https://writer.dek-d.com/Writer/story/viewlongc.php?id=675528&chapter=68>

รัตนา ดวงแก้วและคณะ, จ. น. (2557). นโยบาย การวางแผน และการพัฒนาคุณภาพการศึกษา

นนทบุรี: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

รุ่งเพชร เฟื่องมณี. (2550). อิทธิพลทางการเมืองต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่

อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่. (ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิตสาขาการเมืองและการปกครอง), มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, เชียงใหม่.

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2551). การนำนโยบายไปปฏิบัติ. กรุงเทพฯ.

วรเดช จันทรศร. (2543a). การนำนโยบายไปปฏิบัติ. กรุงเทพฯ

: ห้างหุ้นส่วนจำกัด สหยาบเลิกการพิมพ์.

วรเดช จันทรศร. (2543b). ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ. กรุงเทพฯ

: หจก.สหายบเลิกและการพิมพ์.

วรเดช จันทรศร. (2548). ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ. กรุงเทพฯ

: หจก.สหายบเลิกและการพิมพ์.

วรเดช จันทรศร. (2551). ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ. กรุงเทพฯ

: บริษัท พรักหวานกราฟฟิค จำกัด.

วรเดช จันทรศร. (2554). ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ. กรุงเทพฯ

: พรักหวานการพิมพ์.

วรรณภา วามานนท์. (2561). กระบวนการนโยบายสาธารณะในประเทศไทย. วารสารเกษมบัณฑิต , 19, 197.

วรรณศิริ วงศ์สุลักษณ์. (2534). ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ศึกษาเฉพาะกรณี

มติดคณะรัฐมนตรี เรื่อง มาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหากลางผลประโยชน์

จากหญิงที่ไม่ประกอบอาชีพอันเลื่อมศีลธรรมในต่างประเทศ. (สารนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.

วริยา ชินวรรณ. (2541). จริยธรรมในวิชาชีพ(19 มีนาคม 2562). สืบค้นจาก

<http://www.thaicadet.org/Ethics/ProfessionEthics.html>

ศิริพินทกานต์ ฝ่ายสมบัติ. (2559). ค่านิยมในการทำงานของข้าราชการรุ่นใหม่ของกรมสรรพากร

สุกชัย ยาวะประภาษ. (2538). นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ

: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ศุภชัย ยาวะประภาส. (2540). นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ศุภชัย ยาวะประภาส. (2557). นโยบายสาธารณะ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สมบัติ ธำรงธัญวงศ์. (2549). นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ (พิมพ์ครั้งที่ 14 ed.). กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.

สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) (2543). ทำไมต้องมี

สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน).

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2559). สมรรถนะการศึกษาไทยในเวทีสากล พ.ศ. 2558

(IMD2015) (Vol. พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: บริษัทพริกหวานจำกัด.

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษา. (2562). มาตรฐานการศึกษาของชาติ พ.ศ.

2561 (Vol. 1). กรุงเทพฯ: บริษัท 21 เซ็นจูรีจำกัด.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2559). รายงานคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูป

ประเทศด้านการศึกษาสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เรื่อง แผนปฏิรูปเร่งด่วนในการแก้ไข

ปัญหาเกี่ยวกับการประกันคุณภาพการศึกษาภายในและการประเมินคุณภาพภายนอก. 1-15.

สุจิต บุญบงการ. (2542). การพัฒนาทางการเมืองของไทย ปฏิสัมพันธ์ระหว่างท ทหาร สถาบันทาง

การเมือง. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุนทร วงศ์ไวยวรรณ. (2540). วัฒนธรรมองค์กร แนวคิด งานวิจัย และประสบการณ์. กรุงเทพฯ:

สำนักพิมพ์โพธิ์เพชร.

สุวรรณ พุกคณา. (2548). ปัจจัยและผลกระทบของความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างนักการเมือง

ท้องถิ่นกับพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดหนองคาย. (วิทยานิพนธ์ ร.ม.),

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช,

อภินันท์ สิริรัตนจิตต์. (2557). คิดอย่างไรกับการประกันคุณภาพการศึกษาและ สมศ. สืบค้นจาก

<https://mgronline.com/daily/detail/9570000082248>

อัครนันท์ เตชไกรชนะ. (2552). การศึกษาสภาพปัญหาและแนวทางการพัฒนาคุณภาพ

อุดมศึกษาไทย. สืบค้นจาก <https://www.gotoknow.org/posts/285169>

อุดม คชินทร. (2561). แนวคิดและนโยบายด้านการอุดมศึกษาของ ศ.คลินิก นพ.อุดม คชินทร

รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ.



ภาคผนวก





พระราชบัญญัติ
การศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ ๔)
พ.ศ. ๒๕๖๒

สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ บดินทรเทพยวรางกูร

ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๒

เป็นปีที่ ๔ ในรัชกาลปัจจุบัน

สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ บดินทรเทพยวรางกูร มีพระราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของ
สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๒”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๓๑ กระทรวงมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและกำกับดูแลการศึกษาทุกระดับทุกประเภท และการอาชีวศึกษา แต่ไม่รวมถึงการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงอื่นที่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ กำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษา สนับสนุนทรัพยากร

เพื่อการศึกษา ส่งเสริมและประสานงานการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และการกีฬา ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษา รวมทั้งการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษา และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวง

มาตรา ๓๒ การจัดระเบียบบริหารราชการในกระทรวงให้มีองค์กรหลักที่เป็นคณะบุคคล ในรูปสภาหรือในรูปคณะกรรมการจำนวนสามองค์กร ได้แก่ สภาการศึกษา คณะกรรมการการศึกษา ขั้นพื้นฐาน และคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เพื่อพิจารณาให้ความเห็นหรือให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรี และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด”

มาตรา ๔ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๓๒/๑ และมาตรา ๓๒/๒ แห่งพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒

“มาตรา ๓๒/๑ กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม มีอำนาจหน้าที่ เกี่ยวกับการส่งเสริม สนับสนุน และกำกับการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ การวิจัยและการสร้างสรรค์ นวัตกรรม เพื่อให้การพัฒนาประเทศเท่าทันการเปลี่ยนแปลงของโลกและราชการอื่นตามที่มีกฎหมาย กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม หรือส่วนราชการ ที่สังกัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม

มาตรา ๓๒/๒ การจัดระเบียบราชการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

มาตรา ๕ ให้ยกเลิกวรรคสามของมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕

มาตรา ๖ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๓๕/๑ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒

“มาตรา ๓๕/๑ ให้มีคณะกรรมการการอุดมศึกษา มีหน้าที่พิจารณาเสนอนโยบาย แผนพัฒนา และมาตรฐานการอุดมศึกษาที่สอดคล้องกับความต้องการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนการศึกษาแห่งชาติ การสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัด การศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระและความเป็นเลิศทางวิชาการของสถานศึกษา ระดับปริญญาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษาแต่ละแห่งและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

องค์ประกอบ จำนวนกรรมการ คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกและการแต่งตั้งประธานกรรมการ กรรมการ และกรรมการและเลขานุการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการการอุดมศึกษา ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

มาตรา ๗ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๔๗ ให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา ของการศึกษาขั้นพื้นฐาน และการศึกษาระดับอุดมศึกษา ประกอบด้วย ระบบการประกันคุณภาพภายใน และระบบการประกันคุณภาพภายนอก

ระบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษาของการศึกษาขั้นพื้นฐาน และการอาชีวศึกษา ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง สำหรับระบบการประกันคุณภาพการศึกษา ระดับอุดมศึกษาที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงอื่นที่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

มาตรา ๘ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๔๙ ให้มีสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา มีฐานะเป็น องค์การมหาชนทำหน้าที่พัฒนาเกณฑ์ วิธีการประเมินคุณภาพภายนอก และทำการประเมินผลการจัด การศึกษา ที่มีใช้การจัดการอุดมศึกษาซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม หรือกระทรวงอื่น เพื่อให้มีการตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษา โดยคำนึงถึง ความมุ่งหมาย หลักการ และแนวการจัดการศึกษาในแต่ละระดับตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

ให้มีการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษาทุกแห่งอย่างน้อยหนึ่งครั้งในทุกห้าปีนับตั้งแต่ การประเมินครั้งสุดท้าย และเสนอผลการประเมินต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสาธารณชน”

มาตรา ๙ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕ และ ให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๕๑ ในกรณีที่ผลการประเมินภายนอกของสถานศึกษาไม่ได้ตามมาตรฐานที่กำหนด ให้สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา จัดทำข้อเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไขต่อหน่วยงาน ต้นสังกัด เพื่อให้สถานศึกษาปรับปรุงแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด หากมิได้ดำเนินการดังกล่าว ให้สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษารายงานต่อคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เพื่อดำเนินการให้มีการปรับปรุงแก้ไข”

มาตรา ๑๐ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๕๑/๑ ของหมวด ๗ ครู คณาจารย์ และ บุคลากรทางการศึกษา แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒

หน้า ๕๒

เล่ม ๑๓๖ ตอนที่ ๕๗ ก ราชกิจจานุเบกษา ๑ พฤษภาคม ๒๕๖๒

“มาตรา ๕๑/๑ คำว่า “คณาจารย์” ในหมวดนี้ หมายความว่า บุคลากรซึ่งทำหน้าที่หลัก ทางด้านการสอนและการวิจัยในสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับปริญญาของรัฐและเอกชน แต่ไม่รวมถึง บุคลากรซึ่งสังกัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม”

มาตรา ๑๑ ในวาระเริ่มแรก ให้คณะกรรมการการอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการการอุดมศึกษาตามมาตรา ๓๕/๑ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ไปพลางก่อนจนกว่าจะมีคณะกรรมการการอุดมศึกษาตามกฎหมาย ว่าด้วยการนั้น

มาตรา ๑๒ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระราชโองการ
พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา
นายกรัฐมนตรี



พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ
พ.ศ. ๒๕๔๒
และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ
สำนักนายกรัฐมนตรี

ส่งเสริมและสนับสนุนด้านวิชาการให้สถานศึกษาเอกชนมีมาตรฐาน
และสามารถพึ่งตนเองได้

หมวด ๖

มาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา

มาตรา ๔๗ ให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อพัฒนา
คุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ ประกอบด้วย ระบบการ
ประกันคุณภาพภายใน และระบบการประกันคุณภาพภายนอก

ระบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษา ให้
เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๔๘ ให้หน่วยงานต้นสังกัดและสถานศึกษาจัดให้มี
ระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาและให้ถือว่าการประกัน
คุณภาพภายในเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารการศึกษาที่ต้อง
ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยมีการจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อ
หน่วยงานต้นสังกัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเปิดเผยต่อสาธารณชน
เพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา และเพื่อรองรับ
การประกันคุณภาพภายนอก

มาตรา ๔๙ ให้มีสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมิน
คุณภาพการศึกษา มีฐานะเป็นองค์การมหาชนทำหน้าที่พัฒนาเกณฑ์
วิธีการประเมินคุณภาพภายนอก และทำการประเมินผลการจัดการ

ศึกษาเพื่อให้มีการตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษา โดยคำนึงถึงความมุ่งหมายและหลักการ และแนวการจัดการศึกษาในแต่ละระดับตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

ให้มีการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษาทุกแห่งอย่างน้อยหนึ่งครั้งในทุกห้าปีนับตั้งแต่การประเมินครั้งสุดท้าย และเสนอผลการประเมินต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสาธารณชน

มาตรา ๕๐ ให้สถานศึกษาให้ความร่วมมือในการจัดเตรียมเอกสารหลักฐานต่างๆ ที่มีข้อมูลเกี่ยวข้องกับสถานศึกษา ตลอดจนให้บุคลากร คณะกรรมการของสถานศึกษา รวมทั้งผู้ปกครองและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสถานศึกษาให้ข้อมูลเพิ่มเติมในส่วนที่พิจารณาเห็นว่า เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการกิจของสถานศึกษา ตามคำร้องขอของสำนักงานรับรองมาตรฐาน และประเมินคุณภาพการศึกษาหรือบุคคลหรือหน่วยงานภายนอกที่สำนักงานดังกล่าวรับรอง ที่ทำการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษานั้น

มาตรา ๕๑* ในกรณีนี้ผลการประเมินภายนอกของสถานศึกษาใดไม่ได้ตามมาตรฐานที่กำหนด ให้สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา จัดทำข้อเสนอแนะ การปรับปรุงแก้ไข

* มาตรา ๕๑ ความเดิมถูกยกเลิกโดยมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕ และให้ใช้ความที่พิมพ์ไว้แทน

ต่อหน่วยงานต้นสังกัด เพื่อให้สถานศึกษาปรับปรุงแก้ไขภายใน
ระยะเวลาที่กำหนด หากมิได้ดำเนินการดังกล่าว ให้สำนักงานรับรอง
มาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษารายงานต่อคณะกรรมการ
การศึกษาระดับพื้นฐาน คณะกรรมการการอาชีวศึกษา หรือคณะกรรมการ
การอุดมศึกษา เพื่อดำเนินการให้มีการปรับปรุงแก้ไข

หมวด ๗

ครู คุรุสถาน และบุคลากรทางการศึกษา

มาตรา ๕๒ ให้กระทรวงส่งเสริมให้มีระบบ กระบวนการผลิต
การพัฒนาครู คุรุสถาน และบุคลากรทางการศึกษาให้มีคุณภาพและ
มาตรฐานที่เหมาะสมกับการเป็นวิชาชีพชั้นสูง โดยการทำกับและ
ประสานให้สถาบันที่ทำหน้าที่ผลิตและพัฒนาครู คุรุสถาน รวมทั้ง
บุคลากรทางการศึกษาให้มีความพร้อมและมีความเข้มแข็งในการ
เตรียมบุคลากรใหม่และการพัฒนาบุคลากรประจำการอย่างต่อเนื่อง
รัฐพึงจัดสรรงบประมาณและจัดตั้งกองทุนพัฒนาครู คุรุสถาน
และบุคลากรทางการศึกษาอย่างเพียงพอ

มาตรา ๕๓ ให้มีองค์กรวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา และ
ผู้บริหารการศึกษา มีฐานะเป็นองค์กรอิสระภายใต้การบริหารของ



แบบสอบถาม

เรื่อง ตัวกระทำและปัจจัยทางการเมืองที่ส่งผลการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอก
ไปปฏิบัติตามแนวนโยบายปฏิรูปการศึกษา : ศึกษากรณีการประเมินคุณภาพภายนอกรอบสี่
ระดับอุดมศึกษา

วัตถุประสงค์แบบสอบถามนี้จัดทำขึ้นเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระของนักศึกษา
ระดับปริญญาโท สาขาวิชานโยบายสาธารณะ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัย
ศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร

คำชี้แจง : การตอบแบบสอบถามแต่ละข้อขอให้ท่านพิจารณาจากประเด็นของปัจจัยทางการเมืองในความ
คิดเห็นของท่านว่ามีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติมากน้อยเพียงใด
แล้วกรุณาทำเครื่องหมาย ✓ ลงในช่องระดับของความคิดเห็น

ตัวกระทำทางการเมือง หมายถึง - ฝ่ายการเมืองซึ่งคุณนโยบายด้านการศึกษาได้แก่
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ
- ผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ และผู้ประเมินภายนอกของ สมศ.
- ผู้บริหาร สกอ.
- อธิการบดี ผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่งานประกันคุณภาพของ
สถาบันอุดมศึกษา

แบบสอบถามแบ่งออกเป็น 3 ตอนดังนี้

ตอนที่ 1 เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับสถานภาพส่วนตัวของผู้ตอบแบบสอบถาม

ให้ทำเครื่องหมาย ✓ ลงใน () หน้าที่ถูกหรือตรงกับความเป็นจริง

ตอนที่ 2 เป็นแบบสอบถามที่ถามถึงตัวกระทำและเรื่อง ตัวกระทำและปัจจัยทางการเมืองที่ส่งผลการนำ
นโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติตามแนวนโยบายปฏิรูปการศึกษา : ศึกษากรณีการ
ประเมินคุณภาพภายนอกรอบสี่ระดับอุดมศึกษา ตามระดับความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถาม

ให้ทำเครื่องหมาย ✓ ลงในช่องระดับระดับความคิดเห็นในแต่ละข้อคำถาม ซึ่งแต่ละระดับ

มีความหมายดังนี้

5	เห็นด้วยอย่างยิ่ง	หมายถึง ท่านเห็นด้วยกับข้อความนั้นๆ	มากที่สุด
4	ค่อนข้างเห็นด้วย	หมายถึง ท่านเห็นด้วยกับข้อความนั้นๆ	มาก
3	เห็นด้วยปานกลาง	หมายถึง ท่านเห็นด้วยกับข้อความนั้นๆ	ไม่มากไม่น้อย
2	ค่อนข้างไม่เห็นด้วย	หมายถึง ท่านเห็นด้วยกับข้อความนั้นๆ	น้อย
1	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	หมายถึง ท่านเห็นด้วยกับข้อความนั้นๆ	น้อยที่สุด

ตอนที่ 3 เป็นข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

ประเด็น	ระดับความคิดเห็น				
	เห็นด้วย อย่างยิ่ง	ค่อนข้าง เห็นด้วย	เห็นด้วย ปานกลาง	ค่อนข้าง ไม่เห็น ด้วย	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง
	5	4	3	2	1
ประทับใจ นับถือ ไว้วางใจ เป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของ การนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติ					
3. การที่ผู้ปฏิบัติตามนโยบายยอมรับในบุคลิกภาพความเป็น ผู้นำของฝ่ายการเมืองคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการซึ่ง คุมนโยบายและบุคลิกภาพของผู้บริหารหน่วยงาน สมศ. <u>ส่งผลต่อ</u> <u>ความสำเร็จ</u> ในการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไป ปฏิบัติ					
4. บุคลิกภาพของฝ่ายการเมืองคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ศึกษาธิการซึ่งคุมนโยบาย และบุคลิกภาพของผู้บริหาร หน่วยงาน สมศ. ในการมุ่งมั่นผลักดันนโยบายประเมินคุณภาพ ภายนอกไปปฏิบัติ <u>ไม่มีส่วน</u> ในการผลักดันนโยบายให้สำเร็จ เพราะอย่างไรเสียผู้ที่เกี่ยวข้องย่อมต้องปฏิบัติตามนโยบายที่ กฎหมายกำหนดไว้อยู่					
5. <u>ความแตกต่าง</u> ทางด้านบุคลิกภาพของตัวกระทำทางการเมือง ที่สำคัญ เช่น ฝ่ายการเมืองผู้กำหนดนโยบายคือรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงศึกษาธิการ ผู้บริหารหน่วยงาน สมศ. <u>ส่งผลต่อ</u> ความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายประเมินคุณภาพ ภายนอกไปปฏิบัติ					
ประเด็นด้านความรู้ ระดับความรู้ความเข้าใจในนโยบายและการประเมินคุณภาพภายนอก ของตัวกระทำทางการเมืองซึ่งได้แก่ฝ่ายการเมืองซึ่ง คุมนโยบาย ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ สมศ. ผู้ประเมินภายนอก และบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับงานประกันคุณภาพของ สถาบันอุดมศึกษาที่มีต่อการประเมินคุณภาพภายนอกตามแนวนโยบายปฏิรูปการศึกษา					
6. ความรู้ความเข้าใจในนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกของ ฝ่ายการเมืองคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการซึ่งคุม นโยบาย ส่งผลต่อความสำเร็จต่อการนำนโยบายประเมิน คุณภาพภายนอกไปปฏิบัติ					
7. ความรู้ความเข้าใจในนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกของ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ สมศ. ส่งผลต่อความสำเร็จต่อการนำ นโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติ					
8. ความรู้ความเข้าใจในนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกของ ผู้ประเมินภายนอกส่งผลต่อความสำเร็จต่อการนำนโยบาย ประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติ					
9. ความรู้ความเข้าใจในนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกของ สถาบันอุดมศึกษา ส่งผลต่อความสำเร็จต่อการนำนโยบาย ประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติ					

ประเด็น	ระดับความคิดเห็น				
	เห็นด้วย อย่างยิ่ง	ค่อนข้าง เห็นด้วย	เห็นด้วย ปานกลาง	ค่อนข้าง ไม่เห็น ด้วย	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง
	5	4	3	2	1
10. ความรู้ความเข้าใจในนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกของบุคลากรจากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งต้องนำนโยบายนี้ไปปฏิบัติส่งผลกระทบต่อความสำเร็จต่อการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติ					
ประเด็นด้านสถานะอำนาจของหน่วยงาน ระดับอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและระดับอำนาจในการจัดการความขัดแย้งจากการปฏิบัติงานตามนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกของหน่วยงานอันเป็นตัวกระทำทางการเมืองสำคัญได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ สมศ. สกอ. และสถาบันอุดมศึกษา					
11. การที่กระทรวงศึกษาธิการ มีอำนาจตามกฎหมายเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติได้สำเร็จลุล่วง แม้จะเกิดความขัดแย้งระหว่างองค์กรผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ					
12. การที่หน่วยงาน สมศ. ไม่อยู่ในสถานะที่มีอำนาจเหนือนโยบายมีแนวโน้มทำให้การนำนโยบายประเมินคุณภาพนอกไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ					
13. การที่หน่วยงาน สกอ. ไม่อยู่ในสถานะที่มีอำนาจเหนือนโยบายมีแนวโน้มทำให้การนำนโยบายประเมินคุณภาพนอกไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ					
14. การที่สถาบันอุดมศึกษาเป็นเพียงผู้รับนโยบายไปปฏิบัติไม่มีอำนาจต่อรองเชิงนโยบายทำให้การนำนโยบายประเมินคุณภาพนอกไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ					
15. กระทรวงศึกษาธิการซึ่งมีสถานะอำนาจเหนือหน่วยงานอื่นสามารถบริหารความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการประเมินคุณภาพภายนอก ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติ					
ประเด็นด้านจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำนวนหน่วยงานในการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกตามแนวนโยบายปฏิรูปการศึกษาระดับอุดมศึกษาไปปฏิบัติ					
16. การมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติจำนวนมาก จะมีแนวโน้มที่จะเป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จของการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติ					
17. หากไม่สามารถสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานมีแนวโน้มทำให้การนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ					
18 จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกจะมีจำนวนมากหรือน้อยไม่ส่งผลต่อ					

ประเด็น	ระดับความคิดเห็น				
	เห็นด้วย อย่างยิ่ง	ค่อนข้าง เห็นด้วย	เห็นด้วย ปานกลาง	ค่อนข้าง ไม่เห็น ด้วย	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง
	5	4	3	2	1
ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติ					
ประเด็นด้านความสามารถในการรับรอง ระดับความสามารถของผู้มีองค์กร ในการเจรจาเพื่อที่จะรับหลักการ กรอบการประเมินคุณภาพภายนอก เกณฑ์การประเมินคุณภาพภายนอก ตลอดจนทรัพยากรที่สำคัญต่อการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติ บุคลากรงบประมาณ กับฝ่ายการเมือง ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติตาม แผนนโยบายปฏิรูปการศึกษา					
19. ความสามารถในการเจรจาและความชำนาญในการต่อรองกับตัวแทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติ					
20. การที่กระทรวงศึกษาธิการสามารถสร้างเงื่อนไข หาข้อต่อรองมีแนวโน้มสูงที่จะให้การนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติได้สำเร็จ					
21. การที่ สมศ. สามารถสร้างเงื่อนไข หาข้อต่อรองมีแนวโน้มสูงที่จะให้การนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติได้สำเร็จ					
22. การที่ สกอ. สามารถสร้างเงื่อนไข หาข้อต่อรองมีแนวโน้มสูงที่จะให้การนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติได้สำเร็จ					
23. การที่สถาบันอุดม สามารถสร้างเงื่อนไข หาข้อต่อรองมีแนวโน้มสูงที่จะให้การนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติได้สำเร็จ					
24. การที่หน่วยงานของท่านมีความสามารถในการเจรจาต่อรองเพื่อเลือกรับในหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินคุณภาพภายนอกส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติ					
การสนับสนุนต่างๆ ระดับของการได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานภายนอก ได้แก่ฝ่ายการเมืองในระดับชาติ องค์กรวิชาชีพทางการศึกษา ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา เครือข่ายนักวิชาการทางการศึกษา สื่อมวลชนและ สถาบันอุดมศึกษา					
25. การที่ผู้นำทางการเมืองใช้อำนาจเพื่อสนับสนุนองค์กร ส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติ					
26. การได้รับการสนับสนุนจากผู้นำทางการเมืองระดับชาติมีแนวโน้มทำให้การนำนโยบายประเมินคุณภาพภายนอกไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ					

ปริญญานิพนธ์ เรื่องตัวกระทำและปัจจัยทางการเมืองที่ส่งผลต่อการนำนโยบายประเมินคุณภาพ
ภายนอกไปปฏิบัติตามแนวนโยบายปฏิรูปการศึกษา
: ศึกษากรณี การประเมินคุณภาพภายนอกระดับอุดมศึกษา
เพื่อสัมภาษณ์ถึง ขั้นตอนและกระบวนการในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ขั้นตอน	อธิบายเพิ่ม	ตัวบ่งชี้	คำถาม
1.วิเคราะห์ นโยบายของ หน่วยเหนือ	เพื่อสามารถตีความ วัตถุประสงค์ แนวทาง และวางกลไกของ นโยบายได้ถูกต้อง เพื่อ ทราบ -ประวัติความเป็นมาของ นโยบาย -เป็นนโยบายเก่าหรือ นโยบายใหม่ -แนวคิดเบื้องหลังของ นโยบาย -กระบวนการก่อนนโยบาย มีกลุ่มสถาบันใด เกี่ยวข้อง, ผู้นำในการ กำหนดนโยบาย -ผลการนำนโยบายไป ปฏิบัติที่ผ่านมา	ตีความ, วิเคราะห์, แยกแยะ, คาดการณ์, ขยายความ -วัตถุประสงค์ของ นโยบาย -แนวทางของนโยบาย -กลไกการดำเนิน นโยบาย	1. เมื่อได้รับนโยบายปฏิรูป การศึกษา ด้านการประเมิน คุณภาพภายนอกแล้ว ท่านและ หน่วยงานของท่านมีการ วิเคราะห์ ถึงสาระของนโยบาย และวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ ได้รับอย่างไร 2. ทราบได้อย่างไรว่าการ วิเคราะห์ดังกล่าวนั้น ตรงกับหรือ เป็นไปในทิศทางเดียวกับนโยบาย ปฏิรูปการศึกษาด้านการประเมิน คุณภาพภายนอกที่กำหนดมา 3. เท่าที่ท่านทราบ หน่วยงานอื่น เข้าใจนโยบายนี้ตรงกันหรือไม่ อย่างไร
2. วิเคราะห์ นโยบายและ แผนของ หน่วยงาน ตนเอง	ต้องทราบว่า -นโยบายที่รับมาเป็น นโยบายเก่าหรือนโยบาย ใหม่ -หน่วยงานของตน ดำเนินการอย่างไรใน รอบนโยบายเก่าที่ผ่าน มา มีผลการปฏิบัติ และ	ตีความ, วิเคราะห์, แยกแยะ, คาดการณ์, ขยายความ -วัตถุประสงค์ของ นโยบายใหม่กับของ เก่าที่หน่วยงานทำ มาแล้ว	4. ในฐานะหน่วยงานระดับบน ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ท่านคิดเห็นอย่างไรกับนโยบาย เดิม และนโยบายในรอบใหม่นี้ 5. ท่านได้กำหนดวัตถุประสงค์ ของนโยบายในรอบใหม่นี้หรือไม่

ขั้นตอน	อธิบายเพิ่ม	ตัวบ่งชี้	คำถาม
	มีปัญหาจากการปฏิบัติอย่างไร	-แนวทางของนโยบายใหม่กับของเก่าที่หน่วยงานทำมาแล้ว -กลไกการดำเนินงานนโยบายของนโยบายเก่าเมื่อเทียบกับกลไกเดิมที่หน่วยงานมีอยู่จากการดำเนินนโยบายเก่าที่ผ่านมา	เมื่อเทียบกับนโยบายเดิมที่ได้ปฏิบัติมา 6. ท่านได้กำหนดแนวทางและกลไกการดำเนินงานตามนโยบายในรอบใหม่อย่างไร เมื่อเทียบกับนโยบายเดิมที่ได้ปฏิบัติมา
3. วิเคราะห์ปัญหาและความต้องการของกลุ่มเป้าหมายหรือพื้นที่ที่รับผิดชอบนอกเหนือจากนโยบายของหน่วยเหนือ	เพื่อให้เห็นถึงสภาพการณ์ที่เป็นอยู่จริงในปัจจุบัน และช่องว่างอันเกิดจากเป้าหมายของนโยบายที่หน่วยเหนือต้องการ อันจะนำไปสู่การกำหนดเป้าหมาย และความเป็นไปได้ของเป้าหมายที่จะตั้งขึ้น ตลอดจนวิธีปฏิบัติและทรัพยากรที่จะต้องใช้	ตีความ, วิเคราะห์, แยกแยะ, คาดการณ์, ขยายความ -สภาพที่เป็นอยู่จริง ปัญหา และความ ต้องการของ กลุ่มเป้าหมาย -เป้าหมายของ นโยบายที่หน่วยเหนือ ต้องการ -เป้าหมายของ หน่วยงานที่พอจำทำ ได้ -ความสำเร็จที่จะ เกิดขึ้น -วิธีปฏิบัติและ ทรัพยากรที่ใช้	7. ท่านกำหนดขอบเขตภารกิจหรือขอบข่ายความรับผิดชอบของหน่วยงานท่านต่อการดำเนินนโยบายนี้อย่างไร 8. เท่าที่ท่านทราบ การกำหนดดังกล่าวสอดคล้องกับความคิดหวังของฝ่ายการเมืองหรือไม่ รวมถึงสอดคล้องกับหน่วยปฏิบัติอื่นที่เกี่ยวข้องหรือไม่ อย่างไร 9. หน่วยงานของท่านมีอิสระในการกำหนดแนวทางในการประเมินคุณภาพภายนอก และการกำหนดแนวทางปฏิบัติ ที่สอดคล้องตามแนวนโยบายปฏิรูปการศึกษาอย่างไร พร้อมยกตัวอย่าง

ขั้นตอน	อธิบายเพิ่ม	ตัวบ่งชี้	คำถาม
4. วิเคราะห์ศักยภาพของหน่วยงานในการวางแผนเพื่อตอบสนองนโยบายนั้น	เพื่อประเมินความพร้อมโดยรวมของหน่วยงานเพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนดเป้าหมายและแนวทางปฏิบัติ	ตีความ, วิเคราะห์, แยกแยะ, คาดการณ์, ขยายความ -โครงสร้าง ขนาด บทบาทภารกิจ แคบกว้างเพียงใดเมื่อเทียบกับนโยบายที่รับมาทำ -ความพร้อมด้านทรัพยากร -สมรรถนะของหน่วยงาน	10. ในการดำเนินงานประเมินคุณภาพภายนอกตามแผนนโยบายปฏิบัติการศึกษาท่านวิเคราะห์ถึงศักยภาพสมรรถนะ หรือความพร้อมของหน่วยงานท่านอย่างไร 11. ท่านมีการต่อรอง การเลือก รับ หรือการวางแผนเพื่อตอบสนองนโยบายอย่างไร ช่วยยกตัวอย่าง
5. วิเคราะห์สภาพแวดล้อมของหน่วยงาน	เพื่อประเมินปัจจัยสนับสนุน หรือปัจจัยเหนี่ยวรั้ง	ตีความ, วิเคราะห์, แยกแยะ, คาดการณ์, ขยายความ -ปัจจัยทางการเมืองในฐานะที่เป็นปัจจัยสนับสนุนและปัจจัยเหนี่ยวรั้ง -ปัจจัยทางสังคมในฐานะที่เป็นปัจจัยสนับสนุนและปัจจัยเหนี่ยวรั้ง -ปัจจัยทางเศรษฐกิจในฐานะที่เป็นปัจจัยสนับสนุนและปัจจัยเหนี่ยวรั้ง	12. ท่านและหน่วยงานของท่านมีการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมของหน่วยงาน และการคาดการณ์ถึงปัจจัยสนับสนุนและปัจจัยเหนี่ยวรั้ง ในการดำเนินงานด้านการประเมินคุณภาพภายนอกตามแผนนโยบายปฏิบัติการศึกษาอย่างไร
6. การกำหนดเป้าสำเร็จของหน่วยงาน	การกำหนดเป้าสำเร็จต้องคำนึงถึง ความเป็นไปได้ที่จะบรรลุ	ตีความ, วิเคราะห์, แยกแยะ, คาดการณ์, กำหนด, ขยายความ	13. ในการดำเนินงานประเมินคุณภาพภายนอกตามแผนนโยบายปฏิบัติการศึกษา

ขั้นตอน	อธิบายเพิ่ม	ตัวบ่งชี้	คำถาม
	ความสามารถวัดได้ และ ความน่าเชื่อถือ	-เป้าสำเร็จรายปี -เป้าสำเร็จภาพรวม ของหน่วยงาน	ท่านและหน่วยงานของท่านมีการ กำหนดยุทธศาสตร์ รวมถึง วิสัยทัศน์อย่างไร 14. มีการกำหนดเป้าสำเร็จใน ภาพรวม และเป้าสำเร็จรายปี และของหน่วยงานอย่างไร
7.กำหนดวิธี ปฏิบัติและ ทรัพยากรที่ใช้	ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ต้องแปลงนโยบายให้ ออกมาเป็นวิธีปฏิบัติ และวิธีปฏิบัตินั้นต้องมุ่ง ให้บรรลุถึงความสำเร็จ ตามนโยบาย	ตีความ, วิเคราะห์, แยกแยะ, คาดการณ์, กำหนด, ขยายความ -พันธกิจ -วิธีปฏิบัติ -แผนงาน -แผนปฏิบัติการ -ทรัพยากรที่ใช้	15. หน่วยงานของท่านมีการ แปลงนโยบายออกมาเป็น พันธ กิจ วิธีปฏิบัติ รวมถึงแผนงาน อย่างไร
8. กำหนด องค์กรปฏิบัติ	กำหนดหน่วยงานย่อย ภายในองค์กร และ หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง แบ่งรับภารกิจ หรือ แผนงานต่าง ๆ ไปปฏิบัติ เพื่อบรรลุเป้าหมายของ นโยบายทั้งหน่วยงาน เดิมที่มีอยู่แล้ว หรือต้อง กำหนดขึ้นใหม่ ทั้งที่เป็น หน่วยงานถาวร และ เฉพาะกิจ	กำหนด -หน่วยปฏิบัติ	16. ท่านได้วิเคราะห์ และกำหนด หน่วยปฏิบัติภายในองค์กรของ ท่านอย่างไร
9.กำหนด ระบบ อำนาจการ จัดการ	เพื่อให้หน่วยงานล่าง และหน่วยงานที่ร่วม ปฏิบัติงานสามารถรับ	กำหนด -ระเบียบภายใน -แนวทางปฏิบัติ	17. หน่วยงานของท่านมีการ กำหนดแนวทาง ระเบียบปฏิบัติ รวมถึงการประสานงานกับ หน่วยงานที่ร่วมปฏิบัติอย่างไร

ขั้นตอน	อธิบายเพิ่ม	ตัวบ่งชี้	คำถาม
	แผนไปปฏิบัติได้อย่างชัดเจน	-แนวทางการประสานงาน	18. ท่านได้สร้างการยอมรับแก่บุคลากรในหน่วยงานของท่านอย่างไร ได้ผลอย่างไร
10. กำหนดแนววิธีการควบคุม	เพื่อให้การดำเนินการการใช้ทรัพยากรจะนำไปสู่ผลลัพธ์คือความสำเร็จของนโยบาย	กำหนด -การรายงาน -การติดตาม -การนิเทศ/อบรม -การประเมินผล	19. ท่านหรือหน่วยงานของท่านกำหนดการรายงานผล การติดตาม หรือการประเมินผลอย่างไร

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	ภูมิพัฒน์ ศรีวัชรพัฒน์
วัน เดือน ปี เกิด	19 มีนาคม 2518
สถานที่เกิด	กรุงเทพฯ
วุฒิการศึกษา	พ.ศ. 2547 ศิลปศาสตรบัณฑิต สาขาออกแบบนิเทศศิลป์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต พ.ศ. 2561 รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
ที่อยู่ปัจจุบัน	267/16 ซอยเสริมสุข2 ถนนประชาชื่น แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กทม.

