

การจัดทำนโยบายและการวางแผนการศึกษา

ในบทนี้จะกล่าวถึงการจัดทำนโยบายและการวางแผนการศึกษา โดยในตอนแรกจะ
ได้กล่าวถึงวิธีการจัดทำนโยบายและการวางแผนการศึกษาของประเทศต่าง ๆ บางประเทศ
ซึ่งจะเสนอ 4 ประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐเกาหลี สาธารณรัฐประชาชนจีน ประเทศฟิลิปปินส์
และประเทศมาเลเซีย ทั้งนี้เนื่องจากประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ต่างเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา
เช่นเดียวกับประเทศไทย ซึ่งจะสามารถนำปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นมาเปรียบเทียบกับประเทศไทยได้

ในตอนต่อมาจะกล่าวถึงกระบวนการพัฒนานโยบายของประเทศไทย ซึ่งจะได้นำเสนอ
งานวิจัยของ ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสิทธิ์ ที่ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับกระบวนการพัฒนา
นโยบายของประเทศไทยไว้ งานวิจัยนี้ได้กล่าวถึงที่มาของนโยบายในลักษณะต่าง ๆ และปัญหา
อุปสรรคของกระบวนการพัฒนานโยบาย ทั้งนี้การเสนอบทกระบวนการพัฒนานโยบายของประเทศไทยนั้น
เพื่อปูพื้นฐานมาสู่การจัดทำนโยบายและแผนการศึกษาของประเทศไทย เนื่องจากมีกระบวนการที่
ไม่แตกต่างกัน ในตอนที่กล่าวถึงกระบวนการพัฒนานโยบายและการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาของ
ประเทศไทยนั้นจะได้กล่าวถึงโดยละเอียด ตั้งแต่โครงสร้างและระบบการวางแผนการศึกษาทั้งใน
ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จะได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ของการวางแผนทั้งในระดับชาติ ระดับกระทรวง
และระดับท้องถิ่น เพื่อที่จะได้ทราบว่าภารกิจหลักของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา
แห่งชาติ คือ การจัดทำนโยบายและแผนการศึกษานั้น สำนักงานฯ ดำเนินการอยู่ในขั้นตอนใดของ
กระบวนการ และต้องเกี่ยวข้องกับหน่วยงานใต้อย่าง

การจัดทำนโยบายและการวางแผนการศึกษาของประเทศต่าง ๆ

สำหรับการวางแผนการศึกษาของประเทศต่าง ๆ ที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้ไม่สามารถที่จะ
กล่าวถึงในลักษณะเช่นเดียวกันได้ทุกประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากข้อมูลมีจำกัดและแต่ละประเทศได้
กล่าวถึงการวางแผนของประเทศตนในลักษณะที่แตกต่างกัน แต่ส่วนใหญ่ได้กล่าวถึงปัญหาและ
การแก้ปัญหาไว้ ดังนั้นข้อมูลจึงเน้นหนักไปที่ปัญหาของการวางแผนเป็นส่วนใหญ่

1. การจัดทำนโยบายและการวางแผนการศึกษาของสาธารณรัฐเกาหลี (UNESCO 1984 : 7-18)

การวางแผนการศึกษาของสาธารณรัฐเกาหลีเกิดขึ้นจากการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจในปี ค.ศ. 1960 ซึ่งตรงกับ พ.ศ. 2503 ของไทย โดยได้มีการจัดตั้งสำนักงานวางแผนและการจัดการขึ้นเพื่อเป็นผู้นำในด้านการวางแผนและทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ในการวางแผน แผนการศึกษาของสาธารณรัฐเกาหลีเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจระยะ 5 ปี นอกจากนี้ยังมีแผนระยะยาวและแผนปฏิบัติการประจำปีอีกด้วย

1.1 วิธีการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีมีดังต่อไปนี้ คือ

1.1.1 แผนปฏิบัติการประจำปีเป็นแผนที่ควบคู่ไปกับแผนงบประมาณ จะมีการจัดทำล่วงหน้า 1 ปี ในขั้นแรกรัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดนโยบายระดับชาติ ซึ่งกระทำร่วมกันกับพรรคการเมืองโดยได้รับความช่วยเหลือแนะนำจากคณะผู้เชี่ยวชาญและสถาบันวิจัยต่าง ๆ นโยบายระดับชาตินี้ จะเป็นตัวกำหนดแผนรองอื่น ๆ ต่อไป

1.1.2 ชั้นที่สองคณะกรรมการวางแผนเศรษฐกิจจะกระทำหน้าที่กำหนดแผนปฏิบัติการของรัฐบาลและในขั้นนี้จะมีการกำหนดวงเงินพร้อมกันไปด้วย

1.1.3 ชั้นที่สามกระทรวงการศึกษาโดยสำนักงานวางแผนและจัดการ จะกำหนดเป้าหมายและเตรียมเสนอแนะการวางแผนปฏิบัติการและแผนงบประมาณแก่หน่วยงานด้านการศึกษา

1.1.4 สำนักงานวางแผนและจัดการจะพิจารณาและสังเคราะห์แผนของหน่วยงานต่าง ๆ ในกระทรวงการศึกษาโดยจะประสานแผนของหน่วยงานดังกล่าวเข้าด้วยกัน รวมทั้งปรับปรุงแผนในบางส่วนที่เห็นสมควรปรับปรุงด้วย ทั้งนี้เพื่อให้แผนด้านการศึกษาสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

1.1.5 ชั้นนี้คณะรัฐมนตรีจะทำการปรับปรุงแผนเป็นขั้นตอนสุดท้ายเพื่อให้สอดคล้องกับแผนของรัฐบาล

1.1.6 ชั้นประกาศิให้นำแผนไปปฏิบัติต่อไป

1.2 ปัญหาอุปสรรคในการวางแผนการศึกษาของสาธารณรัฐเกาหลี

การวางแผนการศึกษาเป็นเรื่องหมายของความก้าวหน้าและเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารการศึกษา แต่กระบวนการวางแผนมีปัญหาต่าง ๆ มากมายดังต่อไปนี้

1.2.1 ขาดการวางแผนและการบริหารเกี่ยวกับระบบข้อมูล ซึ่งการวางแผนที่ดีจะต้องมีระบบข้อมูลที่ถูกต้อง เชื่อถือได้และเป็นไปตามหลักวิทยาศาสตร์ การขาดข้อมูลทำให้การวางแผนในอนาคตเป็นไปอย่างไม่รัดกุมและทำให้มีการตัดสินใจผิดพลาด สาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาในข้อนี้เห็นเพราะขาดบุคลากรที่มีประสิทธิภาพในด้านสถิติข้อมูล

1.2.2 ขาดการวิเคราะห์สภาพความเป็นไปภายนอกระบบการศึกษา

1.2.3 ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกระบบการศึกษา

1.3 ข้อเสนอแนะเพื่อแก้ปัญหาการวางแผนการศึกษา

สาธารณรัฐเกาหลีได้มีข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาการวางแผนการศึกษาที่ประสบอยู่ดังนี้

1.3.1 จะต้องมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ

1.3.2 องค์กรที่ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาทางวิชาการเกี่ยวกับการศึกษาจะต้องให้ความสำคัญแก่นักวางแผนการศึกษาเมื่ออาชีพโดยใช้ประโยชน์จากนักวางแผนให้มากยิ่งขึ้น

1.3.3 จะต้องมีการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มความรู้ความสามารถให้แก่ผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในด้านการวางแผนการศึกษา

1.3.4 จะต้องมีการประเมินผลอย่างต่อเนื่องและเป็นกระบวนการ ทั้งนี้เพราะข้อมูลที่ได้จากการประเมินจะสามารถนำไปใช้ในการวางแผนที่เฉพาะเจาะจงในเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้

1.3.5 องค์กรที่ทำหน้าที่ในการประสานงานจะต้องมีความเข้มแข็ง

1.3.6 ต้องให้ความสำคัญกับการวางแผนระยะยาวเป็นอย่างยิ่ง ในฐานะที่จะต้องใช้เป็นแนวทางในการจัดทำแผนระยะกลางและแผนระยะสั้น

1.4 การจัดทำนโยบายการศึกษาของสาธารณรัฐเกาหลี

นอกจากสาธารณรัฐเกาหลีจะมีสำนักงานวางแผนและการจัดการรับผิดชอบด้านการวางแผนการศึกษาแล้ว ยังมีหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านนโยบายโดยเฉพาะอีกหน่วยงานหนึ่ง หน่วยงานนี้มีชื่อว่า สถาบันพัฒนาการศึกษาของสาธารณรัฐเกาหลี (Korea Education

Development Institute KEDI) สถาบันนี้ได้ใช้งานวิจัยเป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดทำนโยบาย มีผลงานที่สำคัญในการผลักดันนโยบายหลายประการด้วยกัน เช่น ขยายการศึกษาให้กว้างขวางขึ้นแม้จะมีข้อจำกัดในด้านงบประมาณก็ตาม ได้ประชาสัมพันธ์ความหมายของการศึกษาในแง่ของการพัฒนาชาติและการศึกษาเพื่อความมั่นคงของชาติ ได้ทำวิจัย 46 เรื่องในช่วงปี พ.ศ. 2515 - 2524 เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนการศึกษา 5 เรื่อง เกี่ยวกับการพัฒนาทางเลือกนโยบาย 24 เรื่อง การประเมินนโยบาย 6 เรื่อง และเรื่องอื่น ๆ อีก 11 เรื่อง

สถาบันพัฒนาการศึกษาของสาธารณรัฐเกาหลีได้กล่าวถึงปัญหาอุปสรรคในการจัดทำนโยบายดังต่อไปนี้

- 1.4.1 ข้อค้นพบของงานวิจัยเชิงนโยบายบางข้อถูกต่อต้านเนื่องจากขัดแย้งกับความต้องการของประชาชน งานวิจัยจำนวนมากจึงไม่ได้นำมาใช้ให้เป็นประโยชน์
- 1.4.2 การจัดทำนโยบายต้องการปัญหาที่แท้จริง แต่ปัญหาบางอย่างไม่สามารถที่จะให้ผู้อื่นรับรู้ได้ จึงต้องเบี่ยงเบนความเป็นจริงที่เป็นปัญหานั้น ๆ ไป
- 1.4.3 แม้องค์ประกอบแวดล้อมต่าง ๆ จะถูกนำเข้ามาพิจารณาในการทำนโยบายด้วย แต่ความต้องการและคำเรียกร้องของสาธารณชนบางประการไม่สามารถนำไปกำหนดเป็นนโยบายได้ เนื่องจากเป็นไปไม่ได้ที่จะทำนโยบายตามความต้องการของสาธารณชนทุกประการ
- 1.4.4 เนื่องจากนโยบายเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับอนาคต จะต้องอาศัยระยะเวลายาวนาน แต่ในความเป็นจริงมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารอยู่บ่อยครั้ง จึงทำให้นโยบายไม่ต่อเนื่องและมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายใหม่หลายครั้ง

2. การจัดทำนโยบายและแผนการศึกษาของสาธารณรัฐประชาชนจีน (UNESCO 1984 : 7-23)

องค์กรหลักในการบริหารการศึกษาของประเทศไทยได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งเป็นองค์ประกอบหนึ่งของสภาของจีนซึ่งก็คือรัฐบาลของประชาชน ภายใต้การนำของสภาแห่งชาติ

วัตถุประสงค์ด้านการศึกษาของประเทศไทยเกิดขึ้นจากคณะกรรมการกลางของพรรคคอมมิวนิสต์ และรัฐสภา จากวัตถุประสงค์นี้เองถูกนำมาเป็นนโยบาย แนวทาง กฎหมาย ระเบียบ

การตัดสินใจ การแนะนำ และการประชาสัมพันธ์ในประเด็นหลัก ๆ ด้านการศึกษาเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการกลางของพรรคคอมมิวนิสต์ของจีนที่จะชี้ตรงไปยังองค์กรทุกระดับของพรรคโดยตรง

หน้าที่ความรับผิดชอบของกระทรวงการศึกษา มีดังต่อไปนี้

2.1 กำหนดหลักการและนโยบายของรัฐและของพรรค ศึกษาทฤษฎีทางการศึกษา ประเมินผล จัดทำนโยบาย วางกฎระเบียบ และวางระบบงานอื่น ๆ ด้านการศึกษา วางแผนระยะยาวและแผนรายปีด้านการศึกษา นิเทศตรวจสอบและติดตามแผน

2.2 วางหลักการนโยบายและข้อบังคับที่สำคัญ และวางระบบการศึกษาทั่วไป (general education) จัดวางแผนการสอนพื้นฐาน โครงการสอนและกำหนดอุปกรณ์การสอน หนังสือ วัสดุ จัดสร้างหลักการและวิธีการบริหารครู โครงการการฝึกอบรมครู ศึกษาพิเศษ และทำการตรวจสอบการดำเนินงานของครูและศึกษาพิเศษ

2.3 กำหนดหลักการ นโยบาย ข้อบังคับที่สำคัญ และกำหนดโครงการสำหรับพัฒนาการศึกษาสายอาชีพ (professional technical education) ตรวจสอบนิเทศและติดตามการดำเนินงาน

2.4 กำหนดหลักการ นโยบาย กฎระเบียบที่สำคัญและโครงการพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา รวบรวมอุปกรณ์การสอนและการทดสอบสำหรับการศึกษาระดับอุดมศึกษา

2.5 จัดการศึกษาให้กับชาวไร่ชาวนาและกรรมกร จัดการศึกษาทางโทรทัศน์ วิทยุ และการเรียนด้วยตนเองระดับอุดมศึกษา โดยประสานงานกับสภาแห่งชาติ จัดทำนโยบายและวิธีการบริหารงานสำหรับโรงเรียน

2.6 วางนโยบาย หลักการ กฎระเบียบ และระบบของการศึกษาเพื่อชนกลุ่มน้อย ติดตามนิเทศและตรวจสอบการดำเนินงาน

2.7 ประสานงานการแลกเปลี่ยนนักเรียนกับต่างประเทศ แนะนำสถาบันระหว่างชาติในการแลกเปลี่ยน ให้คำแนะนำแก่นักเรียนจีนที่จะไปศึกษาต่อต่างประเทศและนักเรียนต่างชาติที่อยู่ในจีน

3. การจัดทำนโยบายและแผนการศึกษาของประเทศฟิลิปปินส์ (UNESCO
1987 : 1-13)

ระบบการศึกษาของประเทศฟิลิปปินส์ในช่วงปี พ.ศ. 2444 - 2518 เป็นแบบ
รวมอำนาจ ดังนั้น นโยบายหลัก ๆ และการตัดสินใจทั้งหมดจึงไปจากส่วนกลางทั้งสิ้น จนกระทั่ง
พ.ศ. 2518 ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างระบบการจัดการศึกษาใหม่ทั้งหมด และตอนนั้นได้มีการ
จัดตั้งสำนักงานวางแผนขึ้นในส่วนกลาง เรียกว่า สำนักงานบริการด้านการวางแผน
(The Office of Planning Service) และในปี พ.ศ. 2520 กระทรวงศึกษา วัฒนธรรม
และการกีฬาของฟิลิปปินส์ได้ทำการศึกษาระบบการจัดการศึกษาโดยการกระจายอำนาจที่ได้
ปรับปรุงใหม่ การศึกษาในครั้งนี้ได้ข้อค้นพบปัญหาเกี่ยวกับการวางแผนดังนี้

3.1 ปัญหาเกี่ยวกับการวางแผนการศึกษา

3.1.1 การวางแผนการศึกษายังคงจัดทำโดยส่วนกลางและเขต แผนงาน
โครงการและกิจกรรมต่าง ๆ ถูกกำหนดขึ้นโดยสำนักงานกลาง ส่วนสำนักงานเขตยังไม่มีแผน
ระยะยาวของตนเอง

3.1.2 หน่วยงานที่มีส่วนรับผิดชอบในการวางแผนการศึกษาร่วมมือกัน
ได้แก่หน่วยงานด้านบุคลากร หน่วยงานด้านทรัพยากรทางการศึกษา หน่วยงานด้านการศึกษา
ประชาสัมพันธ์ ฯลฯ และหน่วยงานเหล่านี้ยังขาดการประสานงานกัน

3.1.3 งบประมาณที่สำนักงานในส่วนกลางกับสำนักงานเขตได้รับจัดสรร
ยังมีความเหลื่อมล้ำกันมาก ค่าใช้จ่ายที่ได้รับยังไม่เป็นไปตามแผน ข้อมูลในการจัดทำงบประมาณ
ไม่เพียงพอ ทุกเขตการศึกษาขาดข้อมูลเพื่อประกอบการจัดงบประมาณ

3.1.4 ขาดบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถในด้านกาประเมิน
โครงการทางการศึกษาทั้งในระดับส่วนกลางและระดับเขต

3.2 การแก้ไข้ปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวมีดังต่อไปนี้

3.2.1 ได้จัดตั้งหน่วยงานกลางในด้านข้อมูลเพื่อการวางแผนการศึกษา
และจัดตั้งหน่วยงานวางแผนอย่างถาวรระดับเขต

3.2.2 พัฒนาระบบข้อมูลในการวางแผน การเงิน การจัดสรรทรัพยากร
และการบริหารงานบุคคล

3.2.3 พัฒนาบุคลากรด้านต่าง ๆ หลายด้านเพื่อรับผิดชอบในการ :
ประสานงานกับหน่วยงานในส่วนกลาง

3.3 ปัญหาอุปสรรคของการวางแผนการศึกษาโดยตรง มีดังนี้คือ

- 3.3.1 ขาดวิธีการวางแผนที่เป็นระบบ
- 3.3.2 ขาดนโยบายและจุดมุ่งหมายที่ชัดเจน
- 3.3.3 ขาดการติดตามและประเมินผล
- 3.3.4 ขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการจัดทำงบประมาณ
อย่างเพียงพอ
- 3.3.5 ขาดการประสานงานระหว่างการวางแผนและการจัดสรร
งบประมาณ
- 3.3.6 ไม่มีการวางแผนการจัดทำงบประมาณรายปี และขาดข้อมูลเกี่ยวกับ
ค่าใช้จ่าย

4. การจัดทำนโยบายและแผนการศึกษาของประเทศมาเลเซีย (UNESCO
1984 : 1-12)

การจัดการศึกษาของประเทศมาเลเซียรวมอยู่ที่ส่วนกลาง ระบบการศึกษาจึงมี
รูปแบบเดียวกันหมดทั้งประเทศ จึงมีการกระจายโอกาสอย่างเท่าเทียมกันทั่วประเทศ แต่ก็มี
ข้อเสีย คือ การจัดการศึกษาขาดความยืดหยุ่นและไม่สอดคล้องกับชุมชน

เกี่ยวกับการวางแผนการศึกษา การดำเนินงานจะอยู่ที่ระดับโรงเรียน ระดับ
อำเภอ ระดับรัฐ และระดับรัฐบาลกลางซึ่งเป็นขั้นสุดท้าย

4.1 ปัญหาการวางแผนการศึกษาของประเทศมาเลเซีย มีดังต่อไปนี้

- 4.1.1 มีความเข้าใจไม่ตรงกันระหว่างผู้บริหารระดับสูงและผู้นำแผน
ปฏิบัติการ
- 4.1.2 ขาดข้อมูลพื้นฐานที่คึกและขาดงานวิจัยที่จะนำมาใช้ประโยชน์ใน
การวางแผน

- 4.1.3 ขาดเทคนิควิธีการวิจัย วิธีการทำนายและสรุปผลการ
ตัวแปรที่จำเป็นมางตัว
- 4.1.4 ขาดการติดต่อสื่อสารจุดมุ่งหมายของชาติแม่ในระดับกรมก็ยัง
เข้าใจไม่ตรงกัน
- 4.1.5 ขาดการประเมินจุดมุ่งหมายหลักของแผน
- 4.1.6 ขาดการติดต่อประสานงานระหว่างหน่วยงานและระหว่างระดับ
รัฐบาลและระดับรัฐ
- 4.1.7 ระยะเวลาและทรัพยากรมักถูกประมาณการไว้ต่ำเกินไป
- 4.1.8 แผนระยะสั้นยังขาดข้อมูลพื้นฐานและตารางการปฏิบัติงาน

5. สรุปปัญหาในการจัดทำนโยบายและการวางแผนการศึกษาของประเทศต่าง ๆ

การจัดทำแผนการศึกษาที่กล่าวถึงข้างต้นทั้ง 4 ประเทศ ต่างก็กล่าวไว้ในลักษณะ
ที่แตกต่างกัน ในส่วนของปัญหาในการวางแผนการศึกษา สาธารณรัฐจีนมิได้กล่าวถึง ส่วนอีก
3 ประเทศได้แก่ สาธารณรัฐเกาหลี ฟิลิปปินส์ และมาเลเซียได้กล่าวถึงปัญหาที่คล้ายคลึงกันไว้
หลายประเภท ดังนี้

5.1 ปัญหาเกี่ยวกับการขาดระบบข้อมูลที่ดี การวางแผนการศึกษาในแต่ละประเทศ
มักขาดการจัดการที่ดีเกี่ยวกับระบบข้อมูล ขาดบุคลากรที่มีความรู้เกี่ยวกับสถิติข้อมูล รวมทั้งขาดงาน
วิจัยที่จะเป็นพื้นฐานประกอบการวางแผน

5.2 ปัญหาเกี่ยวกับการประสานงาน ได้แก่ ขาดการประสานงานระหว่าง
หน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกระบบการศึกษา ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีส่วน
รับผิดชอบในการวางแผนด้วยกัน ได้แก่ หน่วยงานด้านบุคลากร หน่วยงานด้านทรัพยากรทาง
การศึกษา หน่วยงานด้านการสื่อสารประชาสัมพันธ์ ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานระดับ
กลางและระดับท้องถิ่น อีกประการหนึ่งคือ ขาดการประสานงานระหว่างการวางแผนและการจัดสรร
งบประมาณ

5.3 ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการวางแผน ได้แก่ ขาดการวิเคราะห์ความเป็นไป
ภายนอกระบบการศึกษา ขาดเทคนิควิธีในการวางแผน

5.4 ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณ ได้แก่งบประมาณที่ได้รับมักไม่เป็นไปตามแผน และขาดระบบการจัดสรรงบประมาณที่เป็นธรรม

5.5 ปัญหาเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผล การวางแผนมักขาดการติดตามและประเมินผล ขาดการประเมินจุดมุ่งหมายหลัก ๆ ของแผน ไม่มีการติดตามอย่างต่อเนื่องและเป็นกระบวนการ ทั้งนี้เนื่องจากขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการติดตามและประเมินผล

กระบวนการพัฒนานโยบายของประเทศไทย

กระบวนการพัฒนานโยบายของประเทศไทยมีหลายแบบด้วยกัน แต่ละแบบมีที่มาและมีกระบวนการที่แตกต่างกันออกไป อมร รักษาสิทธิ์ (2522 : 68-70) ใ้กล่าวไว้ 2 แบบ ดังนี้

1. กระบวนการพัฒนานโยบายโดยทั่วไป

การพัฒนานโยบายโดยทั่วไปมีที่มาได้ 2 ทางคือ

1.1 เป็นกระบวนการตามปกติที่เกิดขึ้นภายในหน่วยราชการ โดยมีการริเริ่มขึ้นจากหน่วยงานราชการระดับกอง กรณีนี้หัวหน้ากองหรือผู้อำนวยการกองจะเป็นผู้กลั่นกรองความคิดเห็นต่าง ๆ แล้วชักเกล้าให้เรียบร้อยก่อนที่จะเสนออธิบดี อธิบดีอาจจะยอมรับหรือปฏิเสธ ข้อเสนอต่าง ๆ ได้ทันที หรืออาจจะนำเรื่องหรือข้อที่ประชุมกรมเพื่อขอความเห็นต่อที่ประชุมกรมก่อนก็ได้ หรืออีกกรณีหนึ่งอธิบดีอาจสั่งการไปยังกองให้ศึกษาหรือพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งเพื่อที่จะเสนอเป็นนโยบายต่อไป และเมื่อผ่านกระบวนการเหล่านี้ภายในกรมและอธิบดีเห็นชอบแล้วก็จะเสนอไปยังปลัดกระทรวงต่อไป ขั้นตอนเมื่อปลัดกระทรวงจะพิจารณาว่าข้อเสนอของกรมอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงโดยตรงหรือจะเกี่ยวกับกระทรวงอื่น หรือมีระเบียบให้ขออนุมัติผ่านไปทางใดบ้าง ถ้าอยู่ในกรณีที่เป็อำนาจหน้าที่ของกระทรวงโดยตรง ปลัดกระทรวงก็จะเสนอรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการ ถ้าอยู่ในกรณีที่เป็เรื่องระหว่างกระทรวงหรือมีระเบียบให้นำเสนอคณะรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงก็จะนำเสนอรัฐมนตรีพิจารณาเสียก่อนหากเห็นชอบก็จะนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

1.2 นโยบายอาจริเริ่มได้ในระดับกระทรวงผ่านทางสายการเมืองก็ได้ กล่าวคือตัวรัฐมนตรี หรือเลขาธิการรัฐมนตรีหรือผู้ช่วยซึ่งเป็นข้าราชการการเมือง อาจรับฟังความคิดเห็นของฝ่ายต่าง ๆ แล้วนำมาริเริ่มทำเป็นโยบายก็ได้ กรณีนี้รัฐมนตรีมักจะปรึกษากับปลัดกระทรวง

ว่าสมควรเพียงใด มีทางปฏิบัติได้หรือไม่ เมื่อมีผู้ทางจะปฏิบัติได้ รัฐมนตรีอาจมอบหมายให้ ปลัดกระทรวงนำแนวความคิดมาทำเป็นข้อเสนอนโยบายต่อไป ซึ่งในกรณีนี้มักจะมีส่งให้กรมและ กองที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ ไปยกร่างให้

การเสนอเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายต่อคณะรัฐมนตรี เป็นกระบวนการที่ค่อนข้างจะยุ่งยาก พอสมควร กล่าวคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะต้องเสนอเรื่องต่อนายกรัฐมนตรีให้พิจารณาว่า สมควรนำเสนอคณะรัฐมนตรีหรือไม่ ซึ่งขั้นตอนนี้นายกรัฐมนตรีจะมีเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และ สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ช่วยตรวจสอบก่อนว่าข้อเสนอของกระทรวงนั้น ๆ สมควร จะนำเสนอในคณะรัฐมนตรีหรือไม่ บางกรณีอาจส่งไปให้หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ พิจารณาก่อน เช่น สำนักงานประมง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ หรือกระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้อง เมื่อหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้พิจารณาแล้วมีความเห็นขัดแย้งกัน เจ้าหน้าที่จะแจ้งหน่วยงานเจ้าของเรื่องผู้เสนอ นโยบายทราบ ซึ่งมักจะมีทางเลือกปฏิบัติ 3 - 4 ประการคือ ถอนเรื่องไปเลย ขอเรื่องคืนชั่วคราว ขอถอนเรื่องคืนเพื่อพิจารณาใหม่ หรือนำไปหารือกับหน่วยที่มีความเห็นแย้งมา เพราะตามปกติแล้ว เจ้าหน้าที่จะไม่บรรจุเรื่องเข้าระเบียบวาระตราบิตที่ยังมีปัญหาคัดแย้งกันอยู่ ในกรณีที่เรื่องได้ เข้าพิจารณาในคณะรัฐมนตรีแล้วหากคณะรัฐมนตรียังมีข้อสงสัย อาจให้มีการตั้งคณะกรรมการหรือ กลุ่มงานหรือส่งเข้าคณะกรรมการที่มีอยู่แล้วให้ช่วยพิจารณากลับกรองก็ได้

2. กระบวนการพัฒนานโยบายแบบพิเศษ

เป็นกระบวนการที่ใช้เมื่อมีเรื่องรีบด่วนหรือฉุกเฉิน รัฐมนตรีอาจถือเรื่องเข้าที่ ประชุมคณะรัฐมนตรีด้วยตนเอง โดยขออนุญาตด้วยวาจาจากนายกรัฐมนตรีเสียก่อน เรื่องประเภทนี้ รัฐมนตรีมีอำนาจส่งตรงไปยังเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งจะบรรจุเข้าวาระการประชุมที่เรียกกัน อย่างไม่เป็นทางการว่า "วาระทักท้วง" ซึ่งหมายความว่าเลขาธิการจะผ่านให้ที่ประชุมรับทราบ ซึ่งถ้าไม่มีใครทักท้วงก็คือว่าผ่านไปได้

ผลการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีมักจะออกมาในรูปใดรูปหนึ่งใน 4 รูปคือ

2.1 เมื่อเรื่องอยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารล้วน การอนุมัติหรือการตัดสินใจ ของคณะรัฐมนตรีก็ถือได้ว่าเป็นอันยุติ เลขาธิการคณะรัฐมนตรีก็จะแจ้งให้หน่วยงานเจ้าของเรื่องทราบ ต่อไป

2.2 เมื่อเป็นเรื่องที่มีการอภิปรายกันมากและยังหาข้อตกลงไม่ได้ รัฐมนตรี
เจ้าของเรื่องก็มักจะขอเรื่องคืนไปพิจารณาใหม่ หรืออาจตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณาและเสนอผล
การพิจารณาต่อคณะรัฐมนตรีก็ได้

2.3 ถ้าเป็นเรื่องที่ตามกฎหมายหรือระเบียบประเพณี จะต้องนำความขึ้น
กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว คณะรัฐมนตรีก็มักจะพิจารณาให้ถ้อยเป็นพิเศษ
เพื่อมิให้เป็นเรื่องที่มีความขัดแย้งกันมากจนอาจกระทบกระเทือนถึงสถาบันพระมหากษัตริย์
ตามปกติสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้เตรียมเรื่องที่จะนำขึ้นกราบบังคมทูล
แต่ถ้าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีทั้งคู่ก็อาจจะขอเข้าเฝ้า
โดยตรง

2.4 ถ้าเป็นเรื่องที่ต้องมีการตรากฎหมายซึ่งอาจจะออกมาในรูปพระราชกฤษฎีกา
พระราชกำหนด หรือพระราชบัญญัติแล้ว คณะรัฐมนตรีมักจะต้องคัดสนใจในเฉพาะหลักการเสียก่อน
แล้วส่งเรื่องให้คณะที่ปรึกษากฎหมายของนายกรัฐมนตรี (สำหรับเรื่องรับควน หรือเป็นเรื่องที่
อ่อนไหวทางการเมือง) หรือส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อยกร่างขึ้นมาก่อน เมื่อยกร่าง
แล้วก็จะนำเข้าคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาใหม่ จนกว่าจะเป็นที่พอใจ จึงจะส่งต่อไปยังเลขาธิการ
รัฐสภา เพื่อเสนอประธานรัฐสภานำเข้าระเบียบวาระการประชุมของสภาต่อไป เมื่อสภาพิจารณา
แก้ไขเรียบร้อยแล้ว 3 วาระแล้วก็จะส่งคืนมายังนายกรัฐมนตรีเพื่อนำขึ้นกราบบังคมทูลให้
พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

ปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนานโยบาย

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าการพัฒนานโยบายโดยทั่วไปมีที่มาได้สองทาง คือ ริเริ่มขึ้นภายใน
หน่วยราชการ และริเริ่มขึ้นโดยรัฐมนตรี แหล่งที่มาของนโยบายทั้ง 2 แหล่งนี้มีปัญหาต่อการพัฒนา
นโยบายโดยที่ทั้งหน่วยราชการและรัฐมนตรียังไม่ค่อยมีบทบาทที่เข้มแข็งเท่าที่ควร ทั้งนี้
อมร รัชศาสตร์ (2522 : 96-108) ได้กล่าวไว้ ดังนี้

1. ปัญหาอุปสรรคภายในหน่วยราชการ

1.1 ความสับสนระหว่งการเมืองกับราชการประจำ ข้าราชการส่วนใหญ่
เชื่อว่าราชการเป็นอาชีพที่ไม่เกี่ยวกับการเมือง และมีความหวาดกลัวที่จะอยู่ใกล้ชิดกับฝ่าย
การเมืองเพราะเกรงจะถูกหาว่าเป็นพรรคพวก เขาเชื่อว่านักการเมืองเข้าง่ายออกง่ายไป ๆ

มา ๆ ตลอดเวลา ดังนั้นข้าราชการจึงไม่กระตือรือร้นที่จะรับใช้รัฐบาลชุดใดชุดหนึ่งโดยเฉพาะ ไม่คิดว่าตนเองมีส่วนในกระบวนการวางนโยบาย แล้วเห็นแต่ว่ามีหน้าที่เพียงคอยแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาทราบถึงความเคลื่อนไหวต่าง ๆ และเสนอวิธีแก้ปัญหาก็เกิดขึ้น และผลสุดท้ายกลายเป็นผู้รับใช้รัฐบาลทุกชุดไปอย่างเนือย ๆ

1.2 การยึดมั่นในกฎหมายและขอบเขตอำนาจหน้าที่จนเกินไป ข้าราชการส่วนมากเชื่อว่าส่วนราชการต่าง ๆ เป็นนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์และขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายตั้งสำนักงานทำให้การประสานงานระหว่างกรมระหว่างกระทรวงลำบากมาก โดยเฉพาะสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งมีหน่วยช่วยอำนวยการอยู่หลายหน่วย แต่ละหน่วยก็ตั้งขึ้นมาโดยอาศัยกฎหมายของตนเองซึ่งระบุอำนาจหน้าที่ไว้แล้ว เมื่อแต่ละฝ่ายยึดถือกฎหมายตนเองฉบับอยู่อย่างเคร่งครัด การประสานงานระหว่างหน่วยงานจึงเป็นเรื่องยุ่งยาก ผลสุดท้ายแทนที่จะช่วยสร้างเอกภาพในการวางนโยบาย ก็อาจกลายเป็นสร้างความแตกแยกไปเสีย

1.3 การยึดสายบังคับบัญชาเหนียวแน่นเกินไป : ข้าราชการไทยส่วนมากมีความคิดโง่เขลาเกินไป เชื่อถือในระบบการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นจนเกินไป พวกนี้จะเชื่อฟังคำสั่ง คำตักสินใจของผู้บังคับบัญชาที่เหนือขึ้นไปตามลำดับชั้นเท่านั้นไม่ค่อยจะรับฟังคำแนะนำจากผู้อื่น แม้รู้ว่าเป็นคำแนะนำที่ถูกต้องกว่า พวกผู้บังคับบัญชาก็หวังจะให้ผู้ใต้บังคับบัญชา เชื่อฟังตนตลอดเวลา แต่ตนก็ต้องคอยคุ้มครองรักษาลูกน้องเหล่านั้นเป็นการตอบแทน การกระทำเช่นนี้ก่อให้เกิดความมั่นคงและความรู้สึกว่าคุณเป็นคนของหน่วยงานก็จริงอยู่ แต่ก็ทำให้เกิดแนวโน้มที่จะควบคุมบังคับบัญชาในลักษณะเผด็จการ ยิ่งกว่าจะทำให้เกิดการบริหารแบบช่วยกันคิดช่วยกันทำอย่างประชาธิปไตย

นอกจากนี้การที่เชื่อว่าเจ้าหน้าที่เป็นคนสำคัญ ทำให้ข้าราชการพยายามที่จะทำงานในตำแหน่งบังคับบัญชา หรือสายงานหลัก ไม่ชอบทำงานฝ่ายช่วยอำนวยการหรือฝ่ายบริหาร ทำให้หน่วยงานหรือข้าราชการในสายงานทั้งสองนี้ต้องอ่อนแออยู่ตลอดไป

1.4 โลกทัศน์อื่น ๆ ข้าราชการไทยส่วนมากต้องรับราชการเป็นอาชีพ ดังนั้นจึงมองเห็นว่าบทบาทที่แท้จริงของตนเองก็คือ การรอคอยคำสั่ง ไม่ริเริ่มหางานมาใส่ตัว เขามีหน้าที่ทำงานให้ถูกต้องตามระเบียบประเพณี กฎหมายและวิธีการ ดังนั้นจึงต้องคอยสอดส่องดูแลการทำงานทุกขั้นตอนของลูกน้อง ในการทำงานตามนโยบายของฝ่ายการเมือง ข้าราชการประจำ

ไม่ต้องคิดถึงอนาคต เพราะเขาเชื่อว่าเป็นหน้าที่ของนักการเมือง ดังนั้นจึงพยายามทำงานเพื่อให้งานนั้นเสร็จเป็นขั้น ๆ ไป ในระยะเวลาสั้น ๆ หรือทำแบบค่อยทำค่อยไป ไม่คิดถึงผลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตระยะยาวหรือทำงานอย่างพัฒนา เขามีความพอใจที่มั่งงานประจำที่มั่นคงทำ เมื่อถึงปีก็ได้บำเหน็จความชอบเลื่อนขั้นเลื่อนชั้นไปเรื่อย ๆ จนถึงตำแหน่งสูง แล้วก็จะได้รับเกียรติยศ เอกสิทธิ์ อำนาจ และความร่ำรวยไปเอง

บรรยากาศเช่นนี้ย่อมขัดกับลักษณะการทำงานของฝ่ายช่วยอำนวยการที่ถูกหลักวิชา โดยเฉพาะในด้านการประสานนโยบาย การวิเคราะห์และการพัฒนานโยบาย แม้แต่งานในกองวิชาการของหน่วยงานประเภทนี้เอง นักวิชาการก็มีชีวิตอยู่ ต่อยากทำงานสายบังคับบัญชา มากกว่าและมักจะไม่ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายหรือช่วยคิดอ่านปฏิรูปรงานแต่อย่างใด ดังนั้นจึงอาจพูดได้ว่ายังไม่อาจช่วยในการวางนโยบายได้อย่างจริงจัง

ในสภาพเช่นนี้จึงเป็นการยากที่ผู้นำฝ่ายการเมืองชุดใหม่จะสามารถไว้วางใจข้าราชการประจำให้สนใจในเวลาจะให้คิดริเริ่มนโยบาย และการพัฒนานโยบายโดยเฉพาะในเรื่องสำคัญ ๆ ผู้นำทางการเมืองก็รู้อยู่แล้วว่า หน่วยช่วยอำนวยการกลางและหน่วยข่าวสารต่าง ๆ ยังอ่อนอยู่ ทั้งพวกนี้ก็ไม่ใช่นักสนับสนุนอย่างแท้จริง ดังนั้นข้อเสนอแนะและความคิดเห็นต่าง ๆ ของข้าราชการประจำจึงไม่อาจยอมรับได้โดยไม่วิเคราะห์ครั้งหนึ่ง

ในฐานะที่วิชาความรู้ทางการวิเคราะห์และการพัฒนานโยบายเป็นของใหม่ จึงเป็นที่น่าสงสัยว่าพวกนักการเมืองจะทราบแล้วหรือยัง ถ้าทราบว่ามีความรู้ในทางนี้ที่อาจนำมาใช้ในการวางนโยบายได้ ก็ยังไม่แน่ว่าอยากจะทำข้าราชการประจำให้มาทำงานด้านนี้เพียงใด จะเชื่อใจได้หรือไม่ ทั้งในด้านข้อมูลและวิธีวิเคราะห์ ความเที่ยงธรรม ตลอดจนเกียรติของข้าราชการประจำ นักวิเคราะห์เอง

บางที่ข้าราชการประจำ นักวิเคราะห์จะต้องเป็นฝ่ายพิสูจน์ตนเองให้ผู้นำฝ่ายการเมืองเห็นเสียก่อนว่า ข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถความสุจริตใจจริงนั้นมีอยู่ พอที่จะเป็นที่เชื่อถือได้

2. ปัญหาเกี่ยวกับระบบข่าวสารเพื่อการวิเคราะห์นโยบาย

ประเทศไทยมีหน่วยงานเก็บข้อมูลหลายฝ่าย แต่ในด้านการนำข้อมูลมาใช้เป็นส่วนรวมยังอ่อนอยู่มาก เพราะส่วนราชการแต่ละหน่วยก็คิดว่าตนเองสามารถจะจัดเก็บข้อมูลที่ตนเองต้องการใช้ได้ดีที่สุด เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์แย้งว่าตนเองเก็บสถิติพืชผลเกษตรได้ดีกว่าสำนักงานสถิติแห่งชาติ แต่ถ้าทุกหน่วยเก็บข้อมูลได้ตามสะดวกก็จะเป็นผลให้มีหน่วยเก็บข้อมูลมากขึ้นไป ประกอบกับตัวบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถมีน้อย คุณภาพของข้อมูลที่เก็บได้ก็ต่ำ นอกจากนั้นยังปรากฏอยู่เนือง ๆ ว่าข้อมูล สถิติ หรือแม้แต่การทำสำมะโน ซึ่งเป็นการนับโดยละเอียดทั้งหมดไม่ใช่การสุ่มตัวอย่าง ข้อมูลที่ได้มาก็ยังผิดมาก เช่น ในการสำรวจสำมะโนประชากรในปี พ.ศ. 2513 นั้น ปรากฏว่าผลการสำรวจสำมะโนของสำนักงานสถิติแห่งชาติให้ประชากรต่ำกว่าตัวเลขของกระทรวงมหาดไทยซึ่งใช้วิธีจดทะเบียนเป็นครัวเรือน และตัวเลขของศูนย์วิจัยประชากรไปถึง 6 ล้านคน จากจำนวน 36 ล้านคน แม้ว่าจะได้มีการปรับปรุงแก้ไขตัวเลขของสำนักงานสถิติแห่งชาติก็ยิ่งต่ำกว่าตัวเลขของกระทรวงมหาดไทยอยู่ถึง 1.2 ล้านคน

ความไม่เที่ยงตรงของข้อมูลของแต่ละหน่วย และความล่าช้าในการกรอกตัวเลข ทำให้สถิติต่าง ๆ ในเมืองไทยใช้ประโยชน์ไม่ค่อยได้ และผู้ใดจะต้องการใช้ตัวเลขไปประกอบการตัดสินใจอะไรก็มีความหนักใจอยู่ทุกครั้งที่ไป ดังนั้นการที่หน่วยงานนโยบายไม่ใครจะนำข้อมูลเชิงปริมาณมาวิเคราะห์ นอกจากกองแผนงานของกระทรวงศึกษาธิการ จึงเป็นเรื่องที่น่าเห็นใจอย่างยิ่ง แต่การวางแผนนโยบายโดยไม่ใช้ข้อมูลก็เป็นสิ่งที่ให้อภัยไม่ได้เช่นกัน

ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การขาดระบบระวังภัย (early warning system) ในเรื่องต่าง ๆ เช่น ในด้านการเกษตร ความจริงประเทศไทยมีระบบอุตุนิยมวิทยาที่ค่อนข้างจะทันสมัยมาก และมีเจ้าหน้าที่ทางการพยากรณ์อากาศเพื่อการเกษตรอยู่แล้ว ซึ่งแม้ว่าจะยังไม่สามารถพยากรณ์ลักษณะอากาศได้ตลอดฤดูกาลเพาะปลูกก็ตาม แต่การพยากรณ์ช่วงสั้นก็ยังไม่ได้นำไปใช้ในการควบคุมน้ำท่วม หรือการป้องกันอุทกภัย ภัยอย่างแท้จริง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กับกระทรวงมหาดไทยก็ชอบจะส่งเสริมให้ประชาชนปลูกพืชที่ได้ราคาส่งออกสูงไปแล้ว โดยไม่คำนึงว่าพืชผลบางอย่างราคาดีเพราะประเทศคู่แข่งยังผลิตได้โดยเพราะอากาศไม่ดี ส่วนนี้ลักษณะอากาศของเขตรัฐอื่นก็ไม่มีการหาข้อมูลประเภทนี้มาใช้ในการวางแผนนโยบายล่วงหน้า

จุดอ่อนของการพัฒนานโยบายของไทยที่เห็นได้ชัดอีกอย่างหนึ่ง ซึ่งร้ายกว่าการไม่รู้จักใช้ข้อมูลเสียอีกก็คือ การขาดสามัญสำนึกและการขาดความตื่นตัวต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นแล้ว เช่น ในปี พ.ศ. 2515 กระทรวงเศรษฐกิจการส่งคณะผู้แทนการค้าออกไปหลายประเทศเพื่อขายข้าวในราคาต่ำเป็นพิเศษ และให้มีผลผูกพันระยะยาว เพราะเหตุว่ามีข้าวเหลือจากการผลิตในฤดูกาลผลิตของปี พ.ศ. 2514 มาก แต่ว่าในขณะที่ส่งคณะผู้แทนออกไปนั้นก็เป็นที่รู้จักกันทั่วไปแล้วว่า ปีนั้นฝนแล้งมาก และคาดได้ว่าผลผลิตจะต่ำมาก ดังนั้นพอถึงปี พ.ศ. 2516 จึงเกิดการขาดแคลนข้าวอย่างมาก ซึ่งเป็นเหตุสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้ประชาชนไม่พอใจรัฐบาลในสมัยนั้น

จึงอาจกล่าวได้ว่า การขาดระบบเตือนภัยล่วงหน้าในเรื่องสำคัญ ๆ ก็นับว่าเป็นจุดอ่อนอยู่แล้ว แต่การขาดระบบที่จะจัดให้ข่าวสารที่มีอยู่แล้วไหลไปสู่จุดที่ผู้แทนอาจจะต้องการใช้วิเคราะห์ตลอดจนการประสานงาน และการปรับปรุงนโยบายให้เข้ากับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปนั้นเองที่ก่อให้เกิดผลร้ายแรงแก่งานของชาติ

นอกจากนี้แล้วในเมืองไทยยังไม่มีระบบป้อนข่าวสารข้อมูลย้อนกลับ (feed back) และระบบประเมินผลอยู่ภายในระบบการพัฒนานโยบายในเรื่องใด ๆ เลย แม้จะมีการทักท้วงโดยกลุ่มบุคคลหรือหน่วยงานอื่น ๆ บ้างแต่ก็ไม่ใช่เป็นการทักท้วงตามความหมายของระบบป้อนข้อมูลย้อนกลับและประเมินผลกลางทาง (mid course evaluation) ที่แท้จริงเช่นในระยาะ พ.ศ. 2513 กระทรวงศึกษาธิการเร่งรัดที่จะผลิตครูที่มีคุณภาพออกไปสอนหนังสือในชนบท จึงเร่งขยายวิทยาลัยครูและมหาวิทยาลัยเป็นการใหญ่ (ทั้งที่การขาดแคลนครูในชนบทอาจจะเกิดจากเหตุอื่น เช่น การขาดพลังจูงใจและสวัสดิการก็ได้) เป็นผลให้มีผู้จบการศึกษาทางสาขานี้มากมายเกิดความสามารถของทางราชการและเอกชนจะรับไว้ได้ ยิ่งในขณะนี้การศึกษาสาขานี้ก็ดูจะยิ่งขยายยิ่งขึ้นไปอีกทำให้สามารถคาดได้ว่า ต่อไปผู้สำเร็จการศึกษาแต่ไม่มีงานทำในสาขานี้จะสร้างปัญหายุ่งยากทางการบริหารการเมืองเพิ่มขึ้นอีก

3. ปัญหาเกี่ยวกับผู้นำทางการเมือง

3.1 ผู้นำทางการเมืองมีภารกิจมากเกินไป

นักการเมืองชั้นสูงของไทย เป็นกลุ่มบุคคลที่มีภารกิจมากมายเพราะนอกจากจะต้องทำหน้าที่แก้ปัญหา หรืออนุมัติให้หน่วยงานต่าง ๆ ดำเนินงานต่าง ๆ ที่เสนอมา

วันละมากมายแล้ว ยังต้องทำหน้าที่ในฐานะผู้นำทางสังคม เป็นหัวหน้าของข้าราชการและผู้นำทางศาสนาอีกด้วย รัฐมนตรีต้องไปเปิดศึกที่ทำการต่าง ๆ เปิดการสัมมนา การประชุม ทอดทูล ฝ่าฝ่า ยกข้อฟ้า อุโบสถ วางศิลาฤกษ์ ผังภูมิมาตร ฯลฯ ในทางด้านสังคมท่านเหล่านี้จะถูกเชิญไปเป็นประธาน หรือเป็นเจ้าภาพในพิธีแต่งงาน งานหมั้น งานเผาศพ และสวดอภิธรรม ฯลฯ ในงานของทางราชการที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเสด็จพระราชดำเนิน รัฐมนตรีก็จะต้องไปเข้าเฝ้ารับเสด็จด้วย นอกจากนั้นก็ต้องรับพบปะกับชาวต่างประเทศ นักการเมือง ชาวบ้านที่ยกขบวนกันมาจากต่างจังหวัดทั้งที่มาเยี่ยมเยียน พบปะ และมายื่นข้อเรียกร้องต่าง ๆ แม้กระทั่งเอกชนผู้จะอุทิศเงินสักก้อนเพื่อสาธารณกุศลหรือสาธารณประโยชน์ ก็ต้องมาขอที่ตัวรัฐมนตรีด้วยงานที่ต้องใช้เวลาอีกอย่างหนึ่งก็คือการประชุมกรรมการต่าง ๆ ซึ่งมักจะมีจำนวนนับร้อยชุด ในทางด้านการเมืองระบบประชาธิปไตย ผู้นำทางการเมืองต้องติดต่อกับพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งกิจกรรมการเมืองที่สำคัญ ๆ มักจะก่อหวอดและสร้างปัญหาให้ได้มากเสมอ ๆ ดังนั้นผู้นำทางการเมืองจึงไม่มีเวลาเหลืออยู่เลย

ในสัปดาห์หนึ่ง ๆ รัฐมนตรีจะมีธุรกิจสำคัญ ๆ ดังนี้คือ จะต้องใช้เวลารวันหนึ่งเต็ม ๆ เข้าประชุมคณะรัฐมนตรี จะต้องเข้าประชุมพรรคของตนวันหนึ่ง และจะต้องเข้าประชุมสภาอีกวันหนึ่งถึงสองวัน แล้วแต่ว่ารัฐสภาจะเรียกประชุมอย่างไร วัน เวลาใดบ้าง และในอดีตบางที่รัฐสภาก็ประชุมกันยี่ดียวหลายเดือน ตลอดปีก็มีไม่ค่อยมีช่วงว่างในระหว่างปิดสมัยประชุมเหมือนประเทศอื่น ๆ เวลาที่เหลือก็ต้องใช้พบปะกับแขกผู้มาเยี่ยม งานพิธีต่าง ๆ แล้วจึงจะถึงเวลาเขียนหนังสือซึ่งมักจะต้องหอบไปทำที่บ้าน

การที่ผู้นำทางการเมืองต้องมีการกิจมากมายนี้ เป็นที่กล่าวขวัญกันทั่วไปว่า "นักการเมืองไทย ทำอะไรให้ทุกอย่างภายใต้ดวงอาทิตย์ ยกเว้นทำนโยบาย" ซึ่งก็มีมูลอยู่มาก โดยเฉพาะในช่วงที่ผ่านมา รัฐบาลต้องเผชิญวิกฤตการณ์ไม่เว้นแต่ละวัน ดังนั้นจึงเป็นการยากที่จะริเริ่มวางรูปนโยบายและพัฒนานโยบายดี ๆ ยิ่งนโยบายระยะยาวแล้วยิ่งทำไม่ได้เลย สิ่งที่รัฐบาลทำอยู่ก็คือแก้ปัญหาเฉพาะหน้าไปวันหนึ่ง ๆ ทีละเรื่อง ๆ ไม่เกี่ยวพันกัน ยิ่งกว่านั้นนโยบายเบ็ดเตล็ดปลีกย่อยก็อาจจะใช้เวลาของคณะรัฐมนตรีไทยเป็นปี ๆ ก็ยังแก้ไม่ตกก็มี เช่น การขึ้นราคาค่าโดยสารรถเมล์ในกรุงเทพฯ การรวมรถเมล์ หรือแม้แต่จะสร้างสนามบินสักแห่ง

กระบวนการพัฒนานโยบายและการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาของประเทศไทย

1. แหล่งที่มาของนโยบาย

กระบวนการพัฒนานโยบายการศึกษาของประเทศไทยมีที่มาได้ 2 ทาง เช่นเดียวกันกับนโยบายด้านอื่น ๆ คือ

1.1 เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นภายในหน่วยราชการ มีการริเริ่มขึ้นได้จากหน่วยงานทางการศึกษาดังนี้คือ นโยบายระดับชาติจะริเริ่มจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ นโยบายระดับปฏิบัติจะริเริ่มจากระดับกองหรือกรมต่าง ๆ ในกระทรวงศึกษาธิการและในทบวงมหาวิทยาลัย ไม่ว่านโยบายจะริเริ่มจากหน่วยงานใดจะต้องนำข้อเสนอแนะนโยบายผ่านไปยังสำนักงานปลัดกระทรวงต้นสังกัด แล้วผ่านไปยังรัฐมนตรีประจำกระทรวงนั้น ๆ เพื่อนำเข้าพิจารณาในคณะรัฐมนตรีเป็นขั้นตอนสุดท้าย

1.2 นโยบายริเริ่มขึ้นจากฝ่ายการเมือง โดยรัฐมนตรีที่รับผิดชอบด้านการศึกษา ได้แก่ รัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการ รัฐมนตรีทบวงมหาวิทยาลัย และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ที่มีหน้าที่ดูแลสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ จะนำนโยบายเข้าพิจารณาในคณะรัฐมนตรี เพื่อขอความเห็นชอบให้หน่วยปฏิบัตินำไปเป็นนโยบายในการปฏิบัติงานของตนต่อไป นโยบายที่นำเสนอโดยรัฐมนตรีจะได้รับความเห็นชอบมาแล้วจากพรรคการเมืองที่รัฐมนตรีคนนั้นสังกัดอยู่

สำหรับกระบวนการจัดทำนโยบายที่เกิดขึ้นภายในหน่วยราชการมีความเข้าใจกันว่า กระบวนการที่เกิดจากการริเริ่มของฝ่ายการเมืองมาก ซึ่งจะกล่าวถึงรายละเอียดดังต่อไปนี้

2. โครงสร้างและกลไกการวางแผนการศึกษา

โครงสร้างและระบบการวางแผนการศึกษาจะได้กล่าวถึงการวางแผนการศึกษาทั้งในส่วนกลางและในส่วนภูมิภาค โดยจะได้กล่าวถึงหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการวางแผนในแต่ละระดับ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

2.1 การวางแผนการศึกษาในส่วนกลาง แบ่งออกได้เป็น 3 ระดับ คือ

2.1.1 ระดับชาติ มีหน่วยงานที่รับผิดชอบสำคัญ 2 หน่วยงาน คือ

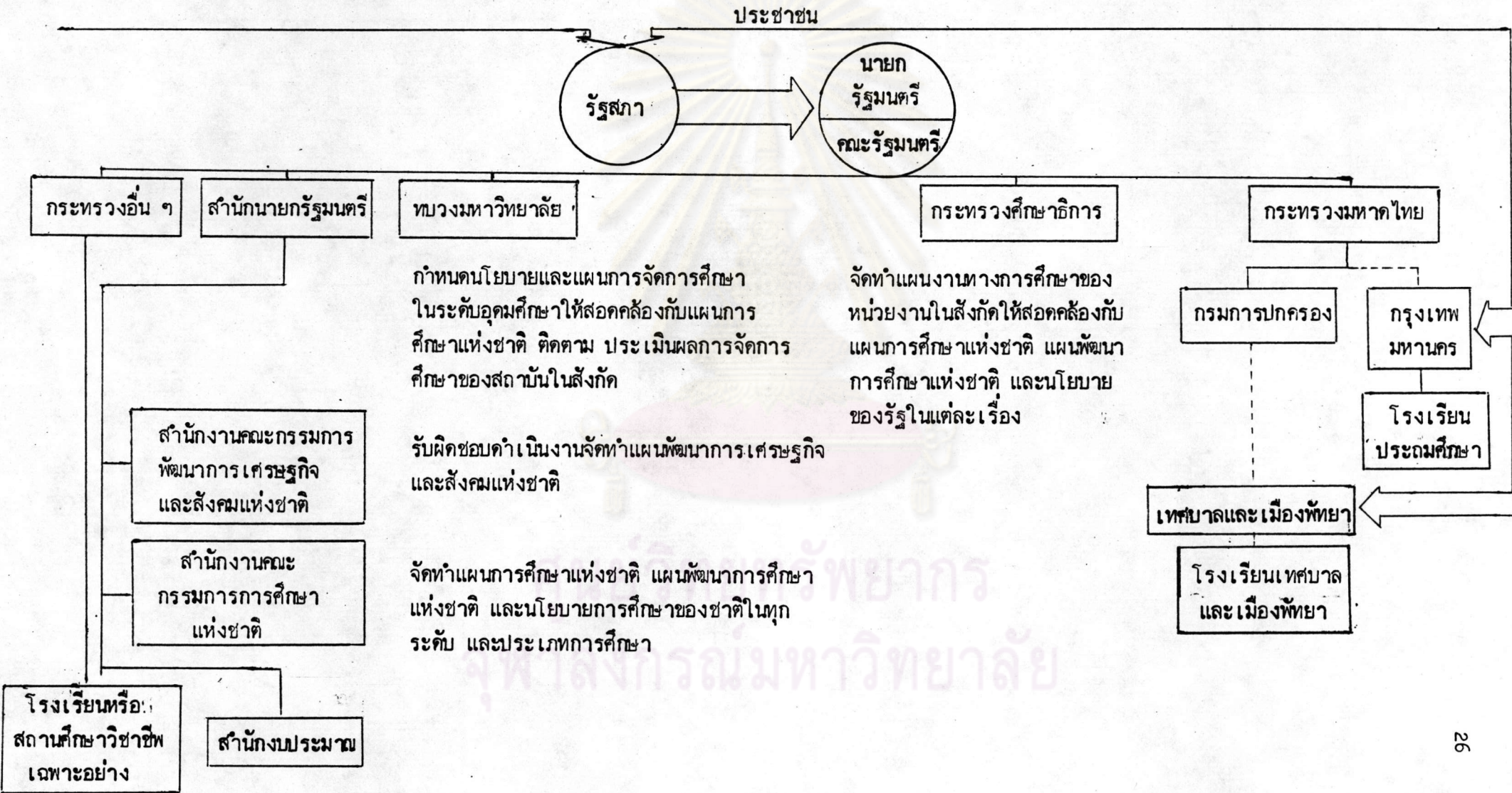
2.1.1 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ มีหน้าที่
ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย ติดตาม ประเมินผล และรายงานการจัดการศึกษาของประเทศ
การเสนอแนะ นโยบายการศึกษา และการวางแผนพัฒนาการศึกษาระดับชาติ

2.1.1.2 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติ รับผิดชอบการเสนอแนะนโยบาย การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งมี
แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติเป็นส่วนหนึ่งด้วย

2.1.2 ระดับกระทรวง มีหน่วยงานรับผิดชอบสำคัญ 2 หน่วยงานคือ
กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งรับผิดชอบการติดตามประเมินผลการศึกษา
การวิเคราะห์ความต้องการ การวิเคราะห์และเสนอโครงการพัฒนาการศึกษาในส่วนของ
กระทรวงศึกษาธิการ และกองแผนงานสำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งรับผิดชอบการดำเนินงาน
ในลักษณะดังกล่าวของทบวงมหาวิทยาลัย

2.1.3 ระดับกรม แต่ละกรมที่รับผิดชอบจัดการศึกษา จะมีกองแผนงาน
รับผิดชอบดำเนินงานวางแผนปฏิบัติงานและแผนพัฒนาการศึกษาของกรม สำหรับมหาวิทยาลัยและ
สถาบันอุดมศึกษาในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งมีฐานะ เป็นกรมก็จะมีกองแผนงานรับผิดชอบ
ดำเนินงานวางแผนพัฒนาการศึกษาของสถาบัน ก่อนที่จะส่งให้ทบวงมหาวิทยาลัยให้ความเห็นชอบ
รวมทั้งการวางแผนปฏิบัติงานของสถาบัน ส่วนกรมการปกครอง มีสำนักงานการศึกษาท้องถิ่นดูแล
รับผิดชอบ ดังแผนภูมิต่อไปนี้

แผนภูมิที่ 1 โครงสร้างระบบบริหารการศึกษาของไทยเกี่ยวกับการวางแผนการศึกษา



2.2 การวางแผนการศึกษาในส่วนภูมิภาค เป็นการวางแผนการศึกษาระดับจังหวัด อำเภอ และกลุ่มโรงเรียน มีหน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ

2.2.1 การวางแผนการศึกษาในส่วนที่มอบอำนาจให้ทางจังหวัดรับผิดชอบ โดยตรง มีหน่วยงานที่รับผิดชอบคือ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด และสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ

2.2.1.1 สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดมีหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผน ติดตาม ประสาน ช่วยเหลือ และแนะนำการจัดการศึกษาในส่วนที่รับผิดชอบในจังหวัด

2.2.1.2 สำนักงานศึกษาธิการอำเภอมีหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผน ติดตาม ประสาน ช่วยเหลือ และแนะนำการจัดการศึกษาในส่วนที่อำเภอรับผิดชอบ

2.2.2 การวางแผนการศึกษาระดับประถมศึกษาในจังหวัดที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด (สพจ.) สพจ. รับผิดชอบจัดทำนโยบาย การดำเนินงาน และแผนพัฒนาการประถมศึกษาในจังหวัด รวมทั้งรวบรวมข้อมูล จัดทำงบประมาณ วิจัย ติดตาม ประเมินผล ควบคุมมาตรฐานและส่งเสริมการเรียนการสอนของโรงเรียนในสังกัด กระทรวงมหาดไทยนั้น มีสำนักงานการศึกษาท้องถิ่น ทำหน้าที่ที่เกี่ยวกับการวางแผน จัดสรรงบประมาณ สนับสนุน ควบคุม ประสาน ติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษาของเทศบาล และเมืองพัทยา

2.2.3 การวางแผนการศึกษาในระดับท้องถิ่น หน่วยงานที่รับผิดชอบจัดการศึกษาของเมืองพัทยา และเทศบาลซึ่งจะมีลักษณะเป็นกองหรือฝ่าย จะจัดทำโครงการพัฒนาการศึกษาส่งผ่านนายกเมืองพัทยา หรือนายกเทศมนตรีมาให้สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น กรมการปกครองพิจารณา ก่อน จึงจัดส่งมายังสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำหรับโครงการพัฒนาการศึกษาของกรุงเทพมหานครนั้น สำนักงานการศึกษาจะเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ แล้วเสนอผ่านผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มายังสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

3. ความสัมพันธ์ของการวางแผน

เนื่องจากมีหน่วยงานที่ร่วมกันรับผิดชอบในการวางแผนการศึกษาหลายหน่วยงาน แต่ละหน่วยงานมีหน้าที่ความรับผิดชอบของตนตั้งได้กล่าวไปแล้ว หน้าที่ความรับผิดชอบดังกล่าวนี้

ต่างมีความเชื่อมโยงและสัมพันธ์กันในแต่ละระดับ ดังต่อไปนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา
แห่งชาติ ม.ป.ป. : 40-42)

3.1 ความสัมพันธ์ในระดับชาติ

3.1.1 ความสัมพันธ์ระหว่างสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติ กับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาตินั้น มีความสัมพันธ์ใน 2 ลักษณะ
คือ

3.1.1.1 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติจะให้ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัจจุบัน ปัญหาความต้องการทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และ
กำลังคนของประเทศ ตลอดจนวัตถุประสงค์ นโยบาย เป้าหมาย และแนวทางในการพัฒนา
เศรษฐกิจและสังคมในส่วนรวม ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ จะนำข้อมูล
ดังกล่าวมาใช้ประกอบการพิจารณาจัดทำร่างแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ

3.1.1.2 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ
สังคมแห่งชาติจะพิจารณาร่างแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา
แห่งชาติจัดทำบรรจุเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

3.1.2 ความสัมพันธ์ระหว่างสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ
กับกระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย กระทรวงมหาดไทย และกรุงเทพมหานครจะมีความ
สัมพันธ์เป็น 2 ลักษณะ คือ

3.1.2.1 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ จะแจ้ง
วัตถุประสงค์ นโยบาย เป้าหมาย และวงเงินในการพัฒนาการศึกษาในส่วนรวมและในแต่ละระดับ
แต่ละประเภท ให้กระทรวงเจ้าสังกัดพิจารณาจัดทำโครงการพัฒนาเสนอคณะกรรมการการศึกษา
แห่งชาติ

3.1.2.2 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติจะเป็น
ผู้พิจารณาโครงการพัฒนาการศึกษาที่แต่ละหน่วยงานเสนอเพื่อบรรจุในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ
โดยพิจารณาความสอดคล้อง ความเหมาะสม และลำดับความสำคัญของโครงการกับวัตถุประสงค์
นโยบาย เป้าหมาย และวงเงินในการพัฒนาการศึกษาในแต่ละช่วงเวลา

3.2 ความสัมพันธ์ในระดับกระทรวง สำหรับทบวงมหาวิทยาลัยและกระทรวงศึกษาธิการนั้น กองแผนงานของแต่ละมหาวิทยาลัยและแต่ละกรม จะทำหน้าที่วิเคราะห์ความต้องการ และโครงการพัฒนาการศึกษาที่สถาบันการศึกษาในสังกัดเสนอมา โดยพิจารณาความสอดคล้องกับนโยบายของกระทรวง และกับวัตถุประสงค์ นโยบาย และเป้าหมายของแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ

สำหรับกรณีของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ก็จะพิจารณาวิเคราะห์ความต้องการและข้อเสนอของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ซึ่งข้อเสนอของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดได้มาจากกรวิเคราะห์ความต้องการของจังหวัดที่เสนอมาเป็นลำดับนั้นจากโรงเรียน กลุ่มโรงเรียน และสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ

เมื่อระดับกรมพิจารณาเสร็จแล้ว ก็เสนอให้ระดับกระทรวงพิจารณาโดยมีกองแผนงานของสำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัยพิจารณาในส่วนของมหาวิทยาลัย และกองแผนงานสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ พิจารณาในส่วนของกระทรวงศึกษาธิการก่อนที่จะนำเสนอให้คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

3.3 ความสัมพันธ์ในส่วนของการศึกษาท้องถิ่น สำนักงานการศึกษาท้องถิ่นจะเป็นผู้วิเคราะห์ความต้องการ และข้อเสนอของเทศบาล และของเมืองพัทยาแล้วเสนอผ่านกรมการปกครอง ให้คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติพิจารณาบรรจุในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ สำหรับกรุงเทพมหานครนั้น สำนักงานการศึกษาจะเสนอคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติผ่านมาทางผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

กลไกและกระบวนการวางแผน การร่างแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติกระทำโดยคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำหน้าที่ร่างแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติในส่วนรวม และแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำหน้าที่ร่างแผนฯ ในแต่ละระดับและประเภท เพื่อเสนอคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบต่อไป คณะอนุกรรมการฯ ดังกล่าวประกอบด้วยผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ