

บทที่ 2

วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาผลการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานสู่การปฏิบัติ ปัจจัยที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อผลการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานสู่การปฏิบัติ และข้อเสนอแนะให้มีการปรับปรุงปัจจัยที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อผลการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานสู่การปฏิบัติ โดยมีแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน และนโยบายการศึกษา
2. แนวคิดและทฤษฎีการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ
3. แผนกลยุทธ์ในการจัดการ
4. แนวคิดและทฤษฎีการบริหาร
5. แนวคิดและทฤษฎีภาวะผู้นำ
6. การนำนโยบายการศึกษาสู่การปฏิบัติ
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
8. ตัวแปรที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
9. กรอบแนวคิดการวิจัย
10. สมมติฐานการวิจัย

โดยมีรายละเอียดและจำแนกการนำเสนอในแต่ละด้านดังต่อไปนี้

การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและนโยบายการศึกษา

การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นการเตรียมความพร้อมสำหรับบุคคลเพื่อการดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพในสังคม แต่อาจไม่เพียงพอในการประกอบอาชีพ ยกเว้นอาชีพที่ได้รับการอบรมฝึกฝนมาจากครอบครัว หรือจากสภาพแวดล้อมวัยเยาว์ การศึกษาระดับนี้ถือเป็นเงื่อนไขจำเป็นที่รัฐจะต้องดูแลจัดหาให้ หรือส่งเสริมให้เอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือประชาชนร่วมจัดให้มีขึ้น และถือว่าประชาชนทุกคนควรต้องผ่านการศึกษาขั้นพื้นฐาน

1. ความหมายของการศึกษาขั้นพื้นฐาน

คำว่า การศึกษา (basic education) เป็นคำที่มีความหมายหลากหลาย ในสหรัฐอเมริกา การศึกษาพื้นฐานหมายถึง การสอนให้มีทักษะในการสื่อสาร คิดคำนวณเป็น สามารถค้นคว้าหาความรู้ต่อไปได้ รู้จักโลกแห่งการงาน หน่วยงานสวัสดิการสังคม ทำงานกับนายจ้างได้ รู้จักการบริโภคที่เหมาะสม รู้จักการปรับปรุงสุขภาพ (มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา.2546:ออนไลน์: อ้างอิงจาก Cartwright.1970,p.407) ส่วนองค์การยูเนสโก ซึ่งเป็นศูนย์รวมของนานาชาติในด้านการศึกษา ได้ให้คำนิยามการศึกษาพื้นฐานไว้ว่า เป็นการศึกษาสำหรับคนทุกเพศทุกวัย ให้โอกาสได้เรียนความรู้ทั่วไปที่เป็นประโยชน์แก่ชีวิต ปลูกฝังให้เกิดความอยากเรียนรู้ มีทักษะในการเรียนด้วยตนเอง รู้จักถาม สังเกต วิเคราะห์ ตระหนักว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน มีความรับผิดชอบต่อผู้อื่น (มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา.2546:ออนไลน์:อ้างอิงจาก Edgar Faure.1972,p.162) ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ พนม พงษ์ไพบูลย์ (2541,หน้า 1-2) ที่ให้ความหมายการศึกษาพื้นฐาน คือ การศึกษาที่จำเป็น ที่เป็นประโยชน์เพื่อให้ผู้เรียนมีพื้นฐานและฐานที่แข็งแกร่งมั่นคง เพียงพอกับการ (1) ดำรงชีวิตที่ดีในวันข้างหน้า (2) อยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างดี มีชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข (3) สามารถประกอบการงานอาชีพ เพื่อเลี้ยงตนเองและครอบครัวได้ (4) สามารถพัฒนาตนเองให้เจริญก้าวหน้า ตลอดจนมีส่วนร่วมร่วมกับผู้อื่นในการพัฒนาชุมชน สังคม และประเทศชาติ ในส่วนพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 ให้ความสำคัญของการศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง การศึกษาก่อนระดับอุดมศึกษา

นอกจากนี้ ในที่ประชุมโลกว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน (world conference on education for all:WCEFA) ซึ่งจัดขึ้นที่โรงแรมจอมเทียนประเทศไทย เมื่อปี 1990 ได้มีการให้นิยาม การศึกษาพื้นฐาน (basic education) หมายถึง การศึกษาที่มุ่งให้ตอบสนองความต้องการทางการเรียนรู้ขั้นพื้นฐาน ซึ่งรวมถึงการเรียนการสอนในระดับต้น ซึ่งเป็นพื้นฐานให้แก่การเรียนรู้ขั้นต่อไป เช่น การศึกษาสำหรับเด็กวัยเริ่มต้น การศึกษาระดับประถมศึกษา การสอนให้รู้หนังสือ ทักษะความรู้ทั่วไป ทักษะเพื่อการดำรงชีวิตสำหรับเยาวชนและผู้ใหญ่ ในบางประเทศ การศึกษาพื้นฐานยังขยายขอบเขตไปถึงระดับมัธยมศึกษาด้วย (มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา.2546:ออนไลน์)

ดังนั้น การศึกษาขั้นพื้นฐานจึงเป็นการศึกษาระดับก่อนอุดมศึกษาที่มีได้หมายความจำกัดอยู่เฉพาะการศึกษาขั้นประถมศึกษาซึ่งเป็นการศึกษาขั้นต้นเท่านั้น แต่ยังคงครอบคลุมการศึกษาขั้นมัธยมศึกษา ซึ่งบุคคลส่วนใหญ่มีโอกาสได้เข้าเรียนด้วย เพื่อให้ผู้เรียนมีพื้นฐาน สามารถอ่านออกเขียนได้ คิดคำนวณเป็น สามารถค้นคว้าหาความรู้ สามารถประกอบการงานอาชีพ เพื่อเลี้ยงตนเองและครอบครัว อยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างดีมีชีวิตอยู่ในสังคมอย่างมีความสุข สามารถพัฒนาตนเองให้เจริญก้าวหน้า ตลอดจนมีส่วนร่วมร่วมกับผู้อื่นในการพัฒนาชุมชน สังคม และประเทศชาติ

2. การดำเนินงานการศึกษาขั้นพื้นฐานของไทย

ความเป็นมาของการดำเนินงานการศึกษา พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ได้ทรงก่อตั้งวัดมหารธรรมารามขึ้นเป็นโรงเรียนหลวงแห่งแรกของประเทศไทย เมื่อปี พ.ศ.2414 เพื่อเตรียมบุคคลให้มีความรู้ ความสามารถที่จะเข้ารับราชการได้ โรงเรียนนี้ต่างกับโรงเรียนวัดที่เคยมีมาก่อน โดยมีสถานที่เล่าเรียนซึ่งจัดไว้โดยฆราวาสเป็นครูและทำการสอนตามเวลาที่กำหนด วิชาที่สอนมีวิชาภาษาไทย ภาษาต่างประเทศ และวิชาอื่นๆ ที่ไม่เคยสอนในโรงเรียนแผนโบราณ นับตั้งแต่การสร้างโรงเรียนหลวงครั้งแรกขึ้นการศึกษาก็ได้ขยายตัวไปตามลำดับภายใต้พระบรมราชูปถัมภ์ของพระมหากษัตริย์ในราชารูปไทยในทุกรัชกาล จนเมื่อประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง เป็นระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยก็ได้ดูแลส่งเสริมการศึกษาของประชาชนให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้นมาโดยตลอด รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ระบุไว้ว่า “มาตรา 43 บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้ทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” เป็นการยืนยันอีกครั้งว่าการศึกษาขั้นพื้นฐานมีขอบเขตขยายถึงการศึกษา ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ซึ่งใช้เวลาเรียนตั้งแต่ระดับประถมศึกษาถึงระดับมัธยมศึกษาเป็นเวลาสิบสองปี

สาระสำคัญที่เกี่ยวกับการศึกษาขั้นพื้นฐาน สิทธิในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้ทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย และมีหลักการ 4 ประการ คือ การสร้างความเจริญทางปัญญา ความคิด จิตใจและคุณธรรม การใช้และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเหมาะสมโดยไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม การก้าวทันความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์สมัยใหม่และความสมดุลระหว่างการพึ่งพาอาศัยกันกับการพึ่งพาตนเองพร้อมด้วยความมุ่งหมายที่จะพัฒนาบุคคลทั้งในด้านปัญญา ด้านจิตใจ ด้านร่างกาย และด้านสังคมให้สมดุลกลมกลืนกัน โดยที่จะเปิดโอกาสให้บุคคลได้เรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิตในรูปแบบต่างๆ และกำหนดการศึกษาตามแนวระบบโรงเรียนไว้เป็น 4 ระดับคือ ระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษา และระดับอุดมศึกษา

การศึกษาระดับก่อนประถมศึกษามิได้กำหนดไว้เป็นการศึกษาภาคบังคับ เช่น ระดับประถมศึกษาที่กำหนดไว้ 6 ปี แต่เนื่องจากการศึกษาระดับนี้มีความสำคัญในการเตรียมความพร้อมในการเข้าเรียนของเด็ก แผนการศึกษาแห่งชาติก็ได้กำหนดแนวนโยบายว่า “ส่งเสริมให้เด็กปฐมวัยทุกคนได้รับบริการเพื่อเตรียมความพร้อมอย่างน้อย 1 ปีก่อนเข้าเรียนระดับประถมศึกษา” และได้ระบุไว้ในหมวดที่ 3 ข้อที่ 5 ถึงการขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานถึงระดับมัธยมว่า “ให้การศึกษาในระดับมัธยมศึกษาขั้นพื้นฐานของปวงชน รัฐพึงเร่งขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อปวงชนอย่างทั่วถึงเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้สูงขึ้น”

การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น เป็นการศึกษาที่มุ่งส่งเสริมให้ผู้เรียนได้พัฒนาคุณธรรม ความรู้ ความสามารถ และทักษะต่อจากระดับประถมศึกษา ให้ผู้เรียนได้พบความต้องการ ความสนใจและความถนัดของตนเองทั้งในด้านวิชาการและวิชาชีพ ตลอดจนมีความสามารถในการ ประกอบงานและอาชีพ ตามควรแก่วัย

การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายเป็นการศึกษาที่มุ่งส่งเสริมให้แก่ผู้เรียนได้ศึกษาตาม ความถนัดและความสนใจเพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาหรือเพื่อให้ เพียงพอแก่การประกอบงานและอาชีพ และการอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างสันติสุข

3. ลักษณะการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเกี่ยวข้องกับนโยบายและกฎหมาย ซึ่งมีสาระสำคัญพอสรุปได้ ดังนี้

3.1 สิทธิในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ได้ระบุไว้ใน หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา 43 ว่า บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย (กรมวิชาการ.2541, หน้า 175) และมาตรา 10 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 ได้กำหนดการจัดการศึกษาสำหรับบุคคลซึ่งมีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ สังคม การสื่อสาร และการเรียนรู้ หรือมีร่างกาย พิการ หรือทุพพลภาพหรือบุคคลซึ่งไม่สามารถพึ่งตนเองได้ หรือไม่มีผู้ดูแลหรือด้อยโอกาส ต้องจัดให้บุคคลดังกล่าวมีสิทธิและโอกาสได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นพิเศษ (สำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน.2545,หน้า 7)

3.2 การบังคับเข้าเรียน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 69 บัญญัติไว้ว่า บุคคลมีหน้าที่ป้องกันประเทศ รับราชการทหาร เสียภาษีอากร ช่วยเหลือราชการรับ การศึกษาอบรม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ (กรมวิชาการ.2541,หน้า 181) และมาตรา 11 ความว่า บิดา มารดา หรือผู้ปกครองมีหน้าที่จัดให้บุตรหรือบุคคลซึ่งอยู่ในความดูแลได้รับการศึกษาภาค บังคับตามมาตรา 17 และตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องตลอดจนให้ได้รับการศึกษานอกเหนือจาก การศึกษาภาคบังคับ ตามความพร้อมของครอบครัว สำหรับเงื่อนไขเกณฑ์อายุการศึกษาภาคบังคับ มีบัญญัติไว้ในมาตรา 17 ให้มีการศึกษาภาคบังคับจำนวนเก้าปี โดยให้เด็กซึ่งมีอายุย่างเข้าปีที่เจ็ด เข้าเรียนในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจนอายุย่างเข้าปีที่สิบหก เว้นแต่สอบได้ชั้นปีที่เก้าของการศึกษา ภาคบังคับ หลักเกณฑ์และวิธีการนับอายุให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (สำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน.2545,หน้า 8,11)

3.3 การจัดการศึกษาภาคบังคับแบบให้เปล่า มีกล่าวไว้ในมาตรา 43 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ มาตรา 10 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 ว่า การจัดการศึกษา ต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปี ที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.2545,หน้า 7)

3.4 การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาไว้ในมาตรา 43 ดังนี้ การจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ และในมาตรา 289 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ แต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 43 และมาตรา 81 ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ (กรมวิชาการ.2541,หน้า 175,244) สำหรับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 ได้ระบุในมาตรา 8 (2) การจัดการศึกษาให้ยึดหลักสังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ในการจัดระบบ โครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษาให้ยึดหลัก มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 9 (21)) และการมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่น (มาตรา 9 (6)) นอกจากนี้ ในในมาตรา 39 กำหนดให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.2545,หน้า 6-7,24)

3.5 แนวการจัดการศึกษา พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ได้กำหนดแนวการจัดการศึกษา โดยยึดหลักผู้เรียนเป็นหัวใจของการปฏิรูปการศึกษาเพื่อส่งเสริมให้ผู้เรียนเกิดการพัฒนาตามอุดมมุ่งหมายให้เป็นคนเก่ง ดี และมีความสุข ในการจัดการศึกษาต้องยึดหลักว่า ผู้เรียนทุกคนมีความสามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้ และถือว่าผู้เรียนมีความสำคัญที่สุด กระบวนการจัดการศึกษาต้องส่งเสริมให้ผู้เรียนสามารถพัฒนาตามธรรมชาติและเต็มศักยภาพ (มาตรา 22) การจัดการศึกษาต้องเน้นความสำคัญทั้งความรู้ คุณธรรม กระบวนการเรียนรู้และบูรณาการตามความเหมาะสมของแต่ละระดับการศึกษา (มาตรา 23)

ส่วนการจัดกระบวนการเรียนรู้ ซึ่งถือเป็นส่วนสำคัญที่สุด เพราะเป็นส่วนที่ส่งผลกระทบต่อผู้เรียนโดยตรง พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ได้กำหนดเรื่องนี้ไว้ในมาตรา 24 เน้นการจัด

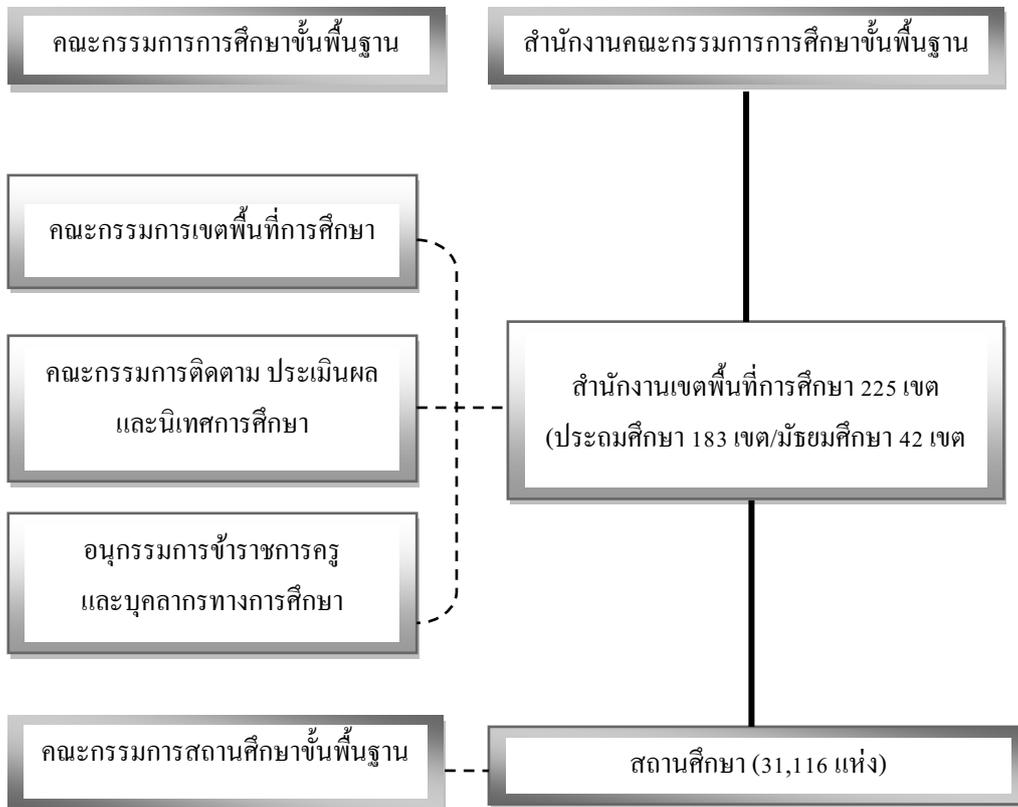
เนื้อหาสาระและกิจกรรมให้สอดคล้องกับความสนใจและความถนัดของผู้เรียน โดยคำนึงถึงความแตกต่างระหว่างบุคคล ให้ฝึกทักษะ กระบวนการคิดการจัดการและประยุกต์ความรู้มาใช้ป้องกันและแก้ไขปัญหา จัดกิจกรรมให้ผู้เรียนได้เรียนรู้จากประสบการณ์จริง ผสมผสานความรู้ด้านต่างๆ อย่างได้สัดส่วนสมดุลกัน รวมทั้งปลูกฝังคุณธรรม ค่านิยมที่ดีงาม และคุณลักษณะอันพึงประสงค์ไว้ในทุกวิชา ส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้สอนจัดบรรยากาศ สภาพแวดล้อม และอำนวยความสะดวก เพื่อให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้ มีความรอบรู้ และจัดการเรียนรู้ให้เกิดขึ้นได้ตลอดเวลา โดยทุกฝ่ายมีส่วนร่วม พัฒนาผู้เรียนตามศักยภาพ (สำนักงานปฏิรูปการศึกษา.2544, หน้า 31-39)

จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ที่กล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่า การศึกษาขั้นพื้นฐานมีความสำคัญและจำเป็นสำหรับการดำรงชีวิตสำหรับเยาวชนและผู้ใหญ่ เป็นพื้นฐานสำหรับคุณภาพชีวิตและการพัฒนาประเทศ ดังนั้นรัฐจึงให้ความสำคัญและกำหนดเป็นกฎหมายที่มีผลเมืองทุกคนต้องยึดถือและพึงปฏิบัติ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องนำไปเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับข้อบัญญัติต่างๆ ที่กำหนดขึ้น

4. หน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของกระทรวงศึกษาธิการ

การศึกษาเป็นเครื่องมือสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาประเทศแต่ละยุคแต่ละสมัย เมื่อสภาพสังคมเปลี่ยนแปลงไปจนระบบการศึกษาไม่อาจจะสร้างคุณภาพประชาชนให้สอดคล้องได้และบางที่การศึกษาก็เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา จึงจำเป็นต้องอยู่ที่ระบบการศึกษาจะต้องได้รับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ซึ่งผลจากการปฏิรูประบบราชการและการปฏิรูปการศึกษา ทำให้กระทรวงศึกษาธิการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 มีผลทำให้เกิดหน่วยงาน 4 องค์กรหลักที่มีหน้าที่ดูแล บริหารจัดการด้านการศึกษาของชาติ ได้แก่ สำนักงานสภาการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการอาชีวศึกษา และสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา สำหรับองค์กรหลักที่มีหน้าที่ดูแล และบริหารจัดการด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานคือ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นหน่วยงานหนึ่งในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ที่ตั้งขึ้นใหม่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 เป็นผลมาจากการปฏิรูประบบราชการและการปฏิรูปการศึกษา ในการจัดการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีทิศทางและเป้าหมายคือ ต้องการสนองเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ที่กล่าวไว้อย่างชัดเจนว่า การจัดการศึกษาต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปี โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย แต่สำหรับแนวทางในการจัดการศึกษาต้องปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงตามบริบทของโลกรปัจจุบันและโลก

อนาคต (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน.2547,หน้า 8-9) รายละเอียดโครงสร้างการบริหารสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปรากฏดังภาพประกอบ 1



ภาพที่ 1 โครงสร้างการบริหารสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

การปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง (พ.ศ.2552-2561)

ประเด็นการปฏิรูป

การปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง มีการกำหนดประเด็นสำคัญของระบบการศึกษาและเรียนรู้ที่ต้องการปฏิรูปอย่างเร่งด่วน 4 ประการหลัก คือ

1. พัฒนาคุณภาพคนไทยยุคใหม่ที่มีนิสัยใฝ่เรียนรู้ สามารถเรียนรู้ด้วยตนเองและแสวงหาความรู้อย่างต่อเนื่อง มีความสามารถในการสื่อสาร สามารถคิด วิเคราะห์ แก้ปัญหาคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีจิตสาธารณะ มีระเบียบวินัย มีคุณธรรม จริยธรรม ค่านิยม มีจิตสำนึกและความภูมิใจในความเป็นไทย ยึดมั่นการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รังเกียจการทุจริตและต่อต้านการซื้อสิทธิ์ขายเสียงสามารถก้าวทันโลก มีสุขภาพกาย สุขภาพใจที่

สมบูรณ์ ห่างไกลยาเสพติด เป็นกำลังคนที่มีคุณภาพ มีทักษะความรู้พื้นฐานที่จำเป็น มีสมรรถนะ ความรู้ ความสามารถ สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. พัฒนาคุณภาพครูยุคใหม่ ที่เป็นผู้เอื้ออำนวยให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้ เป็นวิชาชีพที่มีคุณค่า มีระบบกระบวนการผลิต และพัฒนาครู และบุคลากรทางการศึกษาที่มีคุณภาพมาตรฐานเหมาะสมกับการเป็นวิชาชีพชั้นสูง

3. พัฒนาคุณภาพสถานศึกษา และแหล่งเรียนรู้ยุคใหม่ โดยพัฒนาคุณภาพสถานศึกษาทุกระดับและทุกประเภทให้สามารถเป็นแหล่งเรียนรู้ที่มีคุณภาพ

4. พัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการใหม่ ที่มุ่งเน้นการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษาเขตพื้นที่ การศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง ชุมชน และภาคเอกชน และทุกภาคส่วน มีระบบการบริหารจัดการที่มีความโปร่งใส เป็นธรรม ตรวจสอบได้ มีการบริหารจัดการการเงินและงบประมาณไปสู่ผู้เรียนเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ทั้งนี้ มีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการกิจของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังนี้

1. จัดหลักสูตร และกระบวนการเรียนการสอน กิจกรรมวัดและประเมินผลที่มีคุณภาพ
2. พัฒนาครู โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน และการคืนครูให้แก่ผู้เรียน
3. พัฒนาคุณภาพสถานศึกษา และโครงสร้างพื้นฐานให้เอื้อต่อการเรียนรู้
4. จัดให้ประชากรวัยเรียนทุกคนได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 15 ปีอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ
5. มีกลไกขับเคลื่อนการกระจายอำนาจสู่เขตพื้นที่และสถานศึกษาอย่างเป็นระบบ
6. ปรับและพัฒนาสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษารูปแบบใหม่ที่เน้นยุทธศาสตร์เชิงวิชาการ โดยลดภาระงานเชิงธุรการและการสั่งการ แต่เน้นการให้คำปรึกษา ส่งเสริมสนับสนุนสถานศึกษาในพื้นที่ให้มีความเข้มแข็ง
7. เสริมสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งในการบริหารจัดการโดยองค์กรคณะบุคคลในระดับสถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษา ให้มีบทบาทในการบริหารจัดการศึกษามากขึ้น เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการศึกษา
8. แก้ปัญหาและพัฒนาคุณภาพสถานศึกษาขนาดเล็ก และสถานศึกษาที่ด้อยคุณภาพ
9. ปรับปรุงการบริหารจัดการการเงินและงบประมาณ โดยเน้นอุปสงค์หรือผู้เรียน เป็นสำคัญ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ. 2554, หน้า 5)

นโยบายของคณะรัฐมนตรี

นายกรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2554 โดยมีจุดมุ่งหมาย 3 ประการคือ

1. ประการที่หนึ่ง เพื่อนำประเทศไทยไปสู่โครงสร้างเศรษฐกิจที่สมดุลมีความเข้มแข็งของเศรษฐกิจภายในประเทศมากขึ้น ซึ่งจะเป็พื้นฐานที่สำคัญของการสร้างการเติบโตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน การพัฒนาคุณภาพและสุขภาพคนไทยในทุกช่วงวัยถือเป็นปัจจัยชี้ขาดความสามารถในการอยู่รอดและแข่งขันได้ของเศรษฐกิจไทย

2. ประการที่สอง เพื่อนำประเทศไทยสู่สังคมที่มีความปรองดองสมานฉันท์และอยู่บนพื้นฐานของหลักนิติธรรมที่เป็นมาตรฐานสากลเดียวกันและมีหลักปฏิบัติที่เท่าเทียมกันต่อประชาชนคนไทยทุกคน

3. ประการที่สาม เพื่อนำประเทศไทยไปสู่การเป็นประชาคมอาเซียนในปี 2558 อย่างสมบูรณ์โดยสร้างความพร้อมและความเข้มแข็งทั้งทางด้านเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม การเมืองและความมั่นคง

ดังนั้น ภารกิจของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงต้องสอดคล้องกับแผนบริหารราชการแผ่นดิน 4 ปี ของรัฐบาล ที่ได้แถลงต่อรัฐสภาใน 2 นโยบาย คือ

1. นโยบายเร่งด่วน ด้านการศึกษา ได้แก่

1.1 เร่งนำสันติสุขและความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินของประชาชนกลับมาสู่พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ควบคู่ไปกับการขจัดความยากจน ยาเสพติด และอิทธิพลอำนาจมืด โดยน้อมนำกระแสพระราชดำรัสพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” เป็นหลักปฏิบัติในแนวทางสันติวิธี โดยเน้นการส่งเสริมความร่วมมือในทุกภาคส่วนกับประชาชนในพื้นที่ อำนวยความยุติธรรมอย่างทั่วถึง เพิ่มโอกาสทางการศึกษาและคุณภาพชีวิต สร้างโอกาสและความเสมอภาค พัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมในพื้นที่ เคารพอัตลักษณ์ ขนบธรรมเนียมประเพณีท้องถิ่น ส่งเสริมการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบที่สอดคล้องกับลักษณะพื้นที่โดยไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ จะมีการบูรณาการ การบริหารจัดการทุกภาคส่วนให้มีเอกภาพทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ รวมทั้งปรับปรุงพัฒนากฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องทันสมัยกับสภาพความเป็นจริงของปัญหาที่เกิดขึ้นตลอดจนเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากความไม่สงบอย่างเป็นธรรม

1.2 จัดหาเครื่องคอมพิวเตอร์พกพา (tablet) ให้แก่โรงเรียน โดยเริ่มทดลองดำเนินการในโรงเรียนนำร่องสำหรับนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ปีการศึกษา พ.ศ.2555 ควบคู่กับการเร่ง

พัฒนาเนื้อหาที่เหมาะสมตามหลักสูตรบรรจุลงในเครื่องคอมพิวเตอร์พกพา (Tablet) รวมทั้งจัดทำระบบอินเทอร์เน็ตไร้สายตามมาตรฐานการให้บริการในสถานศึกษาที่กำหนดโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

2. นโยบายการศึกษา

2.1 เร่งพัฒนาคุณภาพการศึกษา โดยการปฏิรูประบบความรู้ของสังคมไทย อันประกอบด้วยการยกระดับองค์ความรู้ให้ได้มาตรฐานสากล จัดให้มีโครงการตำราแห่งชาติที่บรรจุความรู้ที่ก้าวหน้าและได้มาตรฐานทั้งความรู้ที่เป็นสากลและภูมิปัญญาท้องถิ่น ส่งเสริมการอ่าน พร้อมทั้งส่งเสริมการเรียนการสอนภาษาต่างประเทศและภาษาถิ่น จัดให้มีระบบการจัดการความรู้ ปฏิรูปหลักสูตรการศึกษาทุกระดับให้รองรับการเปลี่ยนแปลงของโลกและทัดเทียมกับมาตรฐานสากลบนความเป็นท้องถิ่นและความเป็นไทยเพิ่มผลสัมฤทธิ์ของการศึกษาทุกระดับชั้น โดยวัดผลจากการผ่านการทดสอบมาตรฐานในระดับชาติและนานาชาติ ขจัดความไม่รู้หนังสือให้สิ้นไปจากสังคมไทย จัดให้มีครูดีเพียงพอในทุกห้องเรียน ให้มีโรงเรียนและสถาบันอาชีวศึกษาคุณภาพสูงในทุกพื้นที่ พัฒนามหาวิทยาลัยเข้าสู่ระดับโลก พัฒนาระบบการศึกษาให้ผู้เรียนมีความรู้ คู่คุณธรรมมุ่งการสร้างจริยธรรมในระดับปัจเจก รวมทั้งสร้างความตระหนัก ในสิทธิและหน้าที่ ความเสมอภาค และดำเนินการให้การศึกษาเป็นพื้นฐานของสังคมประชาธิปไตยที่แท้จริง ปรับปรุงโครงสร้างระบบบริหารการศึกษาโดยการกระจายอำนาจสู่พื้นที่ให้เสร็จสมบูรณ์โดยเริ่มจากพื้นที่ที่มีความพร้อม

2.2 สร้างโอกาสทางการศึกษา กระจายโอกาสทางการศึกษาในสังคมไทย โดยคำนึงถึงการสร้างความเสมอภาคและความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นแก่ประชากรทุกกลุ่ม ซึ่งรวมถึงผู้ยากไร้ ผู้ด้อยโอกาส ผู้พิการ ผู้บกพร่องทางกายและการเรียนรู้ รวมทั้งชนกลุ่มน้อย โดยส่งเสริมการให้ความรู้ตั้งแต่อยู่ในครรภ์มารดาถึงแรกเกิดให้ได้รับการดูแลอย่างมีประสิทธิภาพทั้งแม่และเด็ก สนับสนุนการจัดการศึกษาตามวัย และพัฒนาการอย่างมีคุณภาพตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยจัดให้มีการเทียบโอนวุฒิการศึกษาสำหรับกลุ่มที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง เช่น กลุ่มแม่บ้าน จัดให้มีระบบสะสมผลการศึกษา และการเทียบโอนเพื่อขยายโอกาสให้กว้างขวางและลดปัญหาคนออกจากระบบการศึกษา นอกจากนี้ จะดำเนินการลดข้อจำกัดของการเข้าถึงการศึกษา ระดับอุดมศึกษาและอาชีวศึกษาชั้นสูง โดยจัดให้มี “โครงการเงินกู้เพื่อการศึกษา ที่ผูกพันกับรายได้ในอนาคต” โดยให้ผู้กู้เริ่มใช้คืนต่อเมื่อมีรายได้เพียงพอที่จะเลี้ยงตัวได้ พักชำระหนี้แก่ผู้เป็นหนี้ กองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา โดยปรับเปลี่ยนการชำระหนี้เป็นระบบที่ผูกพันกับรายได้ในอนาคต ปรับปรุงระบบการคัดเลือกเข้าศึกษาต่อทุกระดับให้เอื้อต่อการกระจายโอกาส โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะจัดให้มีระบบคัดเลือกกลาง เพื่อเข้าศึกษาต่อให้มหาวิทยาลัยที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม ดำเนิน

“โครงการ 1 อำเภอ 1 ทูต” เพื่อเปิดโอกาสให้เด็กไทยได้ไปเรียนต่อต่างประเทศ จัดการศึกษาชุมชน เพื่อมุ่งให้เกิดสังคมแห่งการเรียนรู้และการศึกษาตลอดชีวิต

2.3 ปฏิรูปครู ยกฐานะครูให้เป็นวิชาชีพชั้นสูงอย่างแท้จริง โดยปฏิรูประบบการผลิตครู ให้มีคุณภาพทัดเทียมกับนานาชาติ สร้างแรงจูงใจให้คนเรียนดีและมีคุณธรรมเข้าสู่วิชาชีพครู ปรับปรุงระบบเงินเดือนและค่าตอบแทนครู พัฒนาระบบความก้าวหน้าของครูโดยใช้การประเมินเชิงประจักษ์ที่อิงขีดความสามารถและวัดผลสัมฤทธิ์ผลของการจัดการศึกษาเป็นหลัก จัดระบบการศึกษาและฝึกอบรมเพื่อพัฒนาคุณภาพครูอย่างต่อเนื่อง แก้ปัญหาหนี้สินครูโดยการพักชำระหนี้ และการปรับโครงสร้างหนี้ตามนโยบายแก้ปัญหาหนี้ครัวเรือนของรัฐบาล พัฒนาระบบภูมิสารสนเทศเพื่อใช้ในการกระจายครู ขจัดปัญหาการขาดแคลนครูในสาระวิชาหลัก เช่น คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และภาษา

2.4 จัดการศึกษาขั้นอุดมศึกษาและอาชีวศึกษาให้สอดคล้องกับตลาดแรงงาน ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ โดยกระบวนการสร้างประสบการณ์ระหว่างเรียนอย่างเหมาะสม และสนับสนุนการสร้างรายได้ระหว่างเรียน และสนับสนุนให้ผู้สำเร็จการศึกษามีงานทำได้ทันทีโดยความร่วมมือระหว่างแหล่งงานกับสถานศึกษา ส่งเสริมให้มีศูนย์อบรมอาชีวศึกษาเพื่อให้นักเรียนนักศึกษา และประชาชนสามารถเรียนรู้หาประสบการณ์ก่อนไปประกอบอาชีพ โดยให้สถาบันอาชีวศึกษาดำเนินการร่วมกับผู้เชี่ยวชาญในแต่ละอาชีพ รวมทั้งจัดให้มีศูนย์ซ่อมสร้างประจำชุมชน เพื่อฝึกฝนช่างฝีมือและการสร้างทักษะในการให้บริการแก่ประชาชน ทั้งนี้ จะดำเนินการร่วมกับภาคเอกชนอย่างจริงจัง เพื่อส่งเสริมการศึกษาในสายอาชีวศึกษาให้เป็นที่ยอมรับและสามารถมีรายได้สูงตามความสามารถ

2.5 เร่งพัฒนาการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการศึกษาให้ทัดเทียมกับนานาชาติ โดยใช้เป็นเครื่องมือในการเร่งยกระดับคุณภาพ และการกระจายโอกาสทางการศึกษา จัดให้มีระบบการเรียนแบบอิเล็กทรอนิกส์แห่งชาติเพื่อเป็นกลไกในการเปลี่ยนกระบวนการเรียนรู้ให้เป็นแบบผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง และเอื้อให้เกิดการเรียนรู้ตลอดชีวิต พัฒนาเครือข่ายสารสนเทศเพื่อการศึกษา พัฒนาระบบ “ไซเบอร์โฮม” ที่สามารถส่งความรู้มายังผู้เรียนโดยระบบอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง ส่งเสริมให้นักเรียนทุกระดับชั้นได้ใช้อุปกรณ์คอมพิวเตอร์พกพา (tablet) เพื่อการศึกษา ขยายระบบโทรทัศน์เพื่อการศึกษาให้กว้างขวาง ปรับปรุงห้องเรียนนาร์องให้ได้มาตรฐานห้องเรียนอิเล็กทรอนิกส์ รวมทั้งเร่งดำเนินการให้ “กองทุนเพื่อพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา” สามารถดำเนินการตามภารกิจได้

2.6 สนับสนุนการวิจัยและพัฒนาเพื่อสร้างทุนปัญญาของชาติ พัฒนามหาวิทยาลัยให้มุ่งสู่การเป็นมหาวิทยาลัยวิจัยระดับโลก ระดมสรรพกำลังเพื่อพัฒนาระบบเครือข่ายการวิจัยแห่งชาติ

เพื่อสร้างทุนทางปัญญาและนวัตกรรม ผลักดันให้ประเทศสามารถพึ่งตนเองได้ทางเทคโนโลยีเพื่อนำไปสู่การสร้างรากฐานใหม่ของเศรษฐกิจฐานนวัตกรรม จัดตั้งศูนย์ความเป็นเลิศเพื่อการวิจัยสำหรับสาขาวิชาที่จำเป็นพัฒนาโครงสร้างการบริหารงานวิจัยของชาติโดยเน้นความสัมพันธ์อย่างเหมาะสม และมีประสิทธิภาพระหว่างองค์กรบริหารงานวิจัยกับสถาบันอุดมศึกษา

2.7 เพิ่มขีดความสามารถของทรัพยากรมนุษย์ เพื่อรองรับการเปิดเสรีประชาคมอาเซียน โดยร่วมมือกับภาคเอกชนและสถาบันการศึกษาในการวางแผนการผลิต และพัฒนากำลังคนให้มีคุณภาพและปริมาณเพียงพอ สอดคล้องตามความต้องการของภาคการผลิตและบริการ เร่งรัดการจัดทำมาตรฐานคุณวุฒิวิชาชีพรับรองสมรรถนะการปฏิบัติงานตามมาตรฐานอาชีพ และการจัดทำมาตรฐานฝีมือแรงงานให้ครบทุกอุตสาหกรรม

3. นโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ

กระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาศึกษา พ.ศ.2555–2558 โดยยึดนักเรียนเป็นศูนย์กลาง มุ่งกระจายโอกาสทางการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างเท่าเทียมทั้งในเมืองและชนบทบนพื้นฐานที่ว่าประชาชนที่เข้มแข็งและมีความรู้คือทุนที่มีพลังในการต่อสู้กับความยากจน โดยจัดการศึกษาที่มีคุณภาพสำหรับเด็ก เยาวชน ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาสทุกคนให้เท่าเทียมกันทั้งในเมืองและชนบท ตั้งแต่ปฐมวัยจนถึงชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 และเทียบเท่า พัฒนาความเป็นพลเมืองโลกที่ทันสมัย มีทักษะหลากหลาย มีความสามารถในการแข่งขันสู่ตลาดโลกโดยบูรณาการการจัดการศึกษาภายใต้ 7 ประเด็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญ อันได้แก่

3.1 การพัฒนาคุณภาพการศึกษาระดับทุกประเภท โดยมุ่งเน้นเป้าหมายคือนักเรียนเป็นศูนย์กลาง

3.2 การสร้างโอกาสทางการศึกษาแก่ประชากรทุกกลุ่มอย่างเท่าเทียม

3.3 การปฏิรูปครูเพื่อยกฐานะครูและวิชาชีพครูให้เป็นวิชาชีพชั้นสูง

3.4 การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา อาชีวศึกษา และการฝึกอาชีพให้สอดคล้องกับตลาดแรงงานทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ

3.5 การพัฒนาการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อให้การศึกษาทัดเทียมกับนานาชาติ

3.6 การสนับสนุนการพัฒนาเพื่อสร้างทุนปัญญาของชาติ

3.7 การเพิ่มขีดความสามารถของทรัพยากรมนุษย์เพื่อรองรับการเปิดเสรีประชาคมอาเซียน โดยมีกรอบแนวคิดหลักของของคุณภาพและความเท่าเทียม รวมทั้งการนำเทคโนโลยีมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้เรียน ต้องมุ่งเน้นหลักการในการดำเนินงาน ประกอบด้วย

3.7.1 โอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อสามารถได้รับการศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน

3.7.2 โอกาสในการเข้าถึงแหล่งทุน ผู้เรียนสามารถเข้าเรียนได้ โดยขึ้นกับฐานะของผู้ปกครอง

3.7.3 โอกาสในการเพิ่มพูนและฝึกฝนทักษะ ผู้เรียนทุกคนสามารถเติบโตได้ในโลกที่เป็นจริงผ่านการเรียนรู้บนฐานกิจกรรม (activity-based learning)

3.7.4 โอกาสในการเรียนรู้ตลอดชีวิต ส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย โดยใช้เทคโนโลยี สื่ออิเล็กทรอนิกส์ ห้องสมุด พิพิธภัณฑ์ หอศิลป์ ศูนย์วัฒนธรรมและแหล่งเรียนรู้ต่างๆ

ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบการศึกษาโดยยึดนักเรียนเป็นศูนย์กลางให้ผู้เรียนได้รับการพัฒนาเต็มตามศักยภาพสามารถพัฒนาสมอง สร้างจินตนาการได้อย่างไม่มีขีดจำกัด ได้รับการดูแลอย่างรอบด้านประหนึ่งลูกหลานในครอบครัว ครูแกลครู อาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาดังญาติพี่น้องเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มกำลังความสามารถและมีความก้าวหน้าในวิชาชีพ และบริหารจัดการทุกระดับอย่างโปร่งใส ตรวจสอบได้ ไม่มีการทุจริตและประพฤติมิชอบ

ดังนั้น ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบการศึกษา จึงยึดแนวคิดพื้นฐาน 3 ประการ เพื่อนำหลักการสู่การปฏิบัติ ดังนี้

1. คำนึงถึงศักยภาพและบริบทรอบๆ ตัวผู้เรียน
2. พัฒนาและยกระดับองค์ความรู้และกระบวนการเรียนการสอนให้ทัดเทียมอารยะประเทศด้วยการบริหารจัดการและเทคโนโลยีสมัยใหม่
3. มุ่งสู่เป้าหมายของการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและยกระดับศักยภาพให้แข่งขันได้ในระดับสากล

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ จึงกำหนดกรอบแนวคิดว่าการศึกษจะต้องเป็นไปเพื่อการพัฒนาประเทศ ดังนั้น ผลผลิตของการศึกษจะต้องนำไปสู่การเตรียมประชาชนคนไทยในอนาคต ที่มีความเป็นไทย มีความรู้ ความสามารถ มีศักยภาพเพียงพอที่จะก้าวสู่ความเป็นประชาคมอาเซียนและประชาคมโลก โดยยึดนักเรียนเป็นศูนย์กลางและกระจายโอกาสทางการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างเท่าเทียมทั้งในเมืองและชนบท

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ดำเนินการจัดทำแผนการดำเนินงานโครงการ/กิจกรรม ที่สนองนโยบายรัฐบาล และสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ปี พ.ศ.2556 กล่าวคือ

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การพัฒนาคุณภาพการศึกษาทุกระดับทุกประเภทโดยมุ่งเน้นเป้าหมายนักเรียนเป็นศูนย์กลาง

1. การเสริมสร้างคุณธรรมจริยธรรมและธรรมาภิบาลในสถานศึกษา

2. จัดการเรียนการสอนโดยใช้คอมพิวเตอร์พกพา
 3. การพัฒนาการศึกษาในเขตพิเศษเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้
 4. การจัดการศึกษาปฐมวัย
 5. ยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนในวิชาหลัก
 6. นวัตกรรมส่งเสริมสร้างคุณธรรมในสถานศึกษาเศรษฐกิจสร้างสรรค์ อนุรักษ์
สิ่งแวดล้อม
 7. ส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม ประชาธิปไตย คนตรี นาฏศิลป์ไทย กีฬาไทยและกีฬา
พื้นบ้าน
 8. การพัฒนาผู้มีความสามารถพิเศษด้านวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์
 9. ปฏิรูปหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน
 10. โรงเรียนในฝันสู่มาตรฐาน
 11. พัฒนาโรงเรียนมัธยมศึกษา
 12. ส่งเสริมเพื่อให้นักเรียนระดับตำบลมีงานทำ
 13. พัฒนาคุณภาพชีวิตและสุขภาพนักเรียนในโรงเรียนขนาดเล็ก
- ยุทธศาสตร์ที่ 2 การสร้างโอกาสทางการศึกษาแก่ประชากรทุกกลุ่มอย่างเท่าเทียม
1. การสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้น
พื้นฐาน
 2. ส่งเสริมการจัดการศึกษาทางเลือกเน้นเด็กตกหล่น ออกกลางคันและจบมัธยมศึกษาปีที่ 6
ที่ไม่เรียนต่อ และนักเรียนพักนอนในพื้นที่ยากลำบาก
 3. การจัดการศึกษาเพื่อนักเรียนพิการโดยโรงเรียนศึกษาพิเศษ
 4. การจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาสโดยโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์
- ยุทธศาสตร์ที่ 3 การปฏิรูปครู เพื่อยกฐานะครูและวิชาชีพครูให้เป็นวิชาชีพชั้นสูง
1. พัฒนาคู่มือระบบเต็มตามศักยภาพ
 2. ครูคลังสมอง
 3. สนับสนุนบุคลากรให้สถานศึกษา
- ยุทธศาสตร์ที่ 4 การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา ระดับอาชีวศึกษา และการฝึกอาชีพให้
สอดคล้องกับตลาดแรงงาน ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ
- ส่งเสริมให้นักเรียนทำงานหารายได้ระหว่างปิดภาค
- ยุทธศาสตร์ที่ 5 การพัฒนาการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการศึกษาทัดเทียมกับนานาชาติ
จัดหาระบบคอมพิวเตอร์และเครือข่าย อินเทอร์เน็ตความเร็วสูงเพื่อการศึกษา

ยุทธศาสตร์ที่ 6 การสนับสนุนการพัฒนาเพื่อสร้างทุนปัญญาของชาติ

ยุทธศาสตร์ที่ 7 การเพิ่มขีดความสามารถของทรัพยากรมนุษย์เพื่อรองรับการเปิดเสรีประชาคมอาเซียน

1. จัดการศึกษาสู่ประชาคมอาเซียน

2. ส่งเสริมการเรียนการสอนภาษาอังกฤษเพื่อเตรียมความพร้อมสู่ประชาคมอาเซียน

3. ส่งเสริมภาษาต่างประเทศที่สอง

4. สร้างความตระหนักรู้การเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียนให้กับสถานศึกษา ระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา

4. ส่วนประกอบนโยบายสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

4.1 วิสัยทัศน์

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นองค์กรหลักขับเคลื่อนคุณภาพ การศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศไทยให้ได้มาตรฐานสากล และสูงเทียบเท่าค่าเฉลี่ยของโลก ภายในปี 2563 รวมทั้งลดช่องว่างของโอกาสและคุณภาพการศึกษา

4.2 พันธกิจ

พัฒนา ส่งเสริม และสนับสนุนการจัดการศึกษาให้ประชากรวัยเรียนทุกคนได้รับการศึกษาอย่างมีคุณภาพ โดยเน้นการพัฒนาผู้เรียนเป็นสำคัญ เพื่อให้ผู้เรียนมีความรู้ มีคุณธรรม จริยธรรม มีความสามารถตามมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐานและพัฒนาสู่คุณภาพระดับสากล

3. ค่านิยมองค์กร

องค์กรที่มีชีวิต พร้อมจิตเอื้ออาทร มีอาภรณ์คือความขยัน ใจยึดมั่นหลักคุณธรรม

4. เป้าประสงค์

4.1 ผู้เรียนทุกคนมีคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐานและพัฒนาสู่ความเป็นเลิศ

4.2 ประชากรวัยเรียนทุกคนได้รับโอกาสในการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตั้งแต่อนุบาลจนจบ การศึกษาขั้นพื้นฐาน อย่างมีคุณภาพ ทั้งถึง และเสมอภาค

4.3 ครูและบุคลากรทางการศึกษาสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเต็มตาม ศักยภาพ

4.4 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษามีความเข้มแข็งตามหลักธรรมาภิบาล และเป็นกลไกขับเคลื่อนการศึกษาขั้นพื้นฐานสู่คุณภาพระดับมาตรฐานสากล

4.5 การศึกษาในเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้รับการพัฒนา คุณภาพครูและบุคลากรมีความปลอดภัยและมั่นคง

5. กลยุทธ์

จากวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจึง กำหนดกลยุทธ์ ปิงบประมาณ พ.ศ. 2556 จำนวน 6 กลยุทธ์ ดังต่อไปนี้

5.1 กลยุทธ์ที่ 1 พัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับตามหลักสูตรและ ส่งเสริมความสามารถด้านเทคโนโลยีเพื่อเป็นเครื่องมือในการเรียนรู้ (raising the bar)

5.2 กลยุทธ์ที่ 2 ปลูกฝังคุณธรรม ความสำนึกในความเป็นชาติไทย และวิถีชีวิตตามหลัก ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง (moral and ethics)

5.3 กลยุทธ์ที่ 3 ขยายโอกาสทางการศึกษาให้ทั่วถึงและลดความเหลื่อมล้ำ ผู้เรียนได้รับ โอกาสในการพัฒนาเต็มตามศักยภาพ (filling the gap)

5.4 กลยุทธ์ที่ 4 พัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งระบบ ให้สามารถจัดกิจกรรมการ เรียนรู้อย่างมีประสิทธิภาพ (teacher enhancement)

5.5 กลยุทธ์ที่ 5 พัฒนาการบริหารจัดการศึกษา ให้มีประสิทธิภาพตามหลักธรรมาภิบาล เน้นการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการส่งเสริม สนับสนุนการจัดการศึกษา (good governance)

5.6 กลยุทธ์ที่ 6 พัฒนาการศึกษาในเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้ (education for peace and harmony)

6. จุดเน้น

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กำหนดจุดเน้นการดำเนินการใน ปิงบประมาณ พ.ศ. 2556 ดังนี้

6.1 นักเรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนกลุ่มสาระการเรียนรู้หลักเพิ่มขึ้น โดยผลการ ทดสอบระดับชาติ (O-NET) เพิ่มขึ้นอย่างน้อยร้อยละ 3 (student Achievement)

6.2 เด็กปฐมวัยทุกคนได้รับการเตรียมความพร้อมด้านร่างกาย อารมณ์ สังคมและ สติปัญญาตามหลักสูตรการศึกษาปฐมวัยอย่างมีคุณภาพ (EQ : emotion quotient)

6.3 นักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 3 ทุกคนอ่านออก เขียนได้ คิดเลขเป็น และนักเรียนชั้น ประถมศึกษาปีที่ 6 ทุกคนอ่านคล่อง เขียนคล่อง คิดเลขคล่อง และมีทักษะการคิดขั้นพื้นฐาน (literacy, numeracy & reasoning abilities)

6.4 นักเรียนทุกคนมีความสำนึกในความเป็นไทย มีจิตสาธารณะ และอยู่อย่างพอเพียง (sufficiency & public mind)

6.5 นักเรียนที่มีความสามารถด้านคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และศิลปศาสตร์ ทุกคนได้รับการส่งเสริมให้มีความเป็นเลิศ (excel to excellence)

6.6 ประชากรวัยเรียนทุกคนมีโอกาสเข้าถึงบริการทางการศึกษาด้วยทางเลือกที่หลากหลาย เพื่อลดอัตราเด็กตกหล่น ออกกลางคัน ส่งเสริมการเรียนรู้ต่อหรือประกอบอาชีพ (alternative access)

6.7 นักเรียน ครู และบุคลากรทางการศึกษาทุกคน และสถานศึกษาทุกแห่ง ในเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้รับการพัฒนาอย่างมีคุณภาพ สอดคล้องกับอัตลักษณ์ของตน (southern-border provinces)

6.8 นักเรียน ครู และบุคลากรทางการศึกษาทุกคน มีความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียนมีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงในสังคมพหุวัฒนธรรม (ASEAN community)

6.9 สถานศึกษาทุกแห่งได้รับการพัฒนาอย่างเต็มศักยภาพ มีระบบประกันคุณภาพภายในที่เข้มแข็งและได้รับการรับรองจากการประเมินคุณภาพภายนอก (quality schools)

6.10 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทุกแห่งมีคุณภาพตามมาตรฐานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (effective service areas)

7. ผลผลิต

ผลผลิตของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

7.1 ผู้จบการศึกษาก่อนประถมศึกษา

7.2 ผู้จบการศึกษาภาคบังคับ

7.3 ผู้จบการศึกษามัธยมศึกษาตอนปลาย

7.4 เด็กพิการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน และการพัฒนาสมรรถภาพ

7.5 เด็กด้อยโอกาสได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน

7.6 เด็กที่มีความสามารถพิเศษด้านคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์

โดยมีหน่วยงานกำกับ ประสาน ส่งเสริมการจัดการศึกษา คือ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษา จำนวน 183 เขต สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา จำนวน 42 เขต และสำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ ซึ่งมีสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นหน่วยปฏิบัติการในการจัดการศึกษา เพื่อให้ภารกิจดังกล่าวสามารถตอบสนองสภาพปัญหาและรองรับการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาล และกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ. 2555, หน้า 8-16)

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีภารกิจเกี่ยวกับการจัดและส่งเสริมการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2548)

1. จัดทำข้อเสนอนโยบาย แผนพัฒนาการศึกษา มาตรฐานการจัดการศึกษาและหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน
2. กำหนดหลักเกณฑ์ แนวทาง และดำเนินการเกี่ยวกับการสนับสนุนทรัพยากร การจัดตั้งจัดสรรทรัพยากร และบริหารงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน
3. พัฒนาระบบการบริหารและส่งเสริมประสานงานเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ การนำเทคโนโลยีสารสนเทศไปใช้ในการเรียนการสอน รวมทั้งส่งเสริมการนิเทศการบริหารและการจัดการศึกษา
4. ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของเขตพื้นที่การศึกษา
5. พัฒนาวัตถกรรมการศึกษา ประสาน ส่งเสริม สนับสนุน และกำกับดูแลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน การศึกษาเพื่อคนพิการ ผู้ด้อยโอกาสและผู้มีความสามารถพิเศษ และประสาน ส่งเสริมการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคล ครอบครัวยุวมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นของเขตพื้นที่การศึกษา
6. ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
7. ปฏิบัติงานอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือตามที่รัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

สรุปสาระที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรม

กิจกรรมหลักของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีกิจกรรมจัดและส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่ ประชากรวัยเรียนอย่างทั่วถึง เสมอภาค และมีคุณภาพตามมาตรฐาน โดยมีกิจกรรมหลัก 3 ลักษณะใหญ่ ได้แก่ การจัดการศึกษาปฐมวัย การจัดการศึกษาประถมศึกษา และจัดการศึกษามัธยมศึกษา จากกิจกรรมหลักดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มุ่งที่จะจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาสังคมไทยให้เป็นสังคมแห่ง การเรียนรู้ โดยยึดหลักการศึกษาเพื่อการสร้างชาติ สร้างคน และสร้างงาน ควบคู่ไปกับการปฏิรูปการศึกษา เพื่อให้การจัดการศึกษาเป็นไปอย่างมีคุณภาพ ประสิทธิภาพ โดยการจัดโครงสร้าง การบริหารงานใหม่ให้มีเขตพื้นที่การศึกษาเป็นกลไกในการรองรับการกระจายอำนาจ รวมทั้งนำรูปแบบการจัดทำงาน งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานมาใช้ในการบริหารงบประมาณให้มีประสิทธิภาพ และบังเกิดประโยชน์สูงสุด

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาผลการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานสู่การปฏิบัติ ปัจจัยที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานสู่การปฏิบัติและข้อเสนอแนะให้มี การ

ปรับปรุงปัจจัยที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานสู่การปฏิบัติของโรงเรียน
สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในจังหวัดนนทบุรีและปทุมธานี
เพื่อใช้เป็นแนวทางสำหรับการพัฒนาคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐานต่อไป

แนวคิดและทฤษฎีการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ

การนำนโยบายสู่การปฏิบัติจัดเป็นกระบวนการสำคัญที่องค์การต้องให้ความสำคัญ เพราะ
เป็นวิธีการที่จะช่วยให้การดำเนินงานต่างๆ สำเร็จหรือบรรลุตามเป้าหมายที่กำหนด ดังรายละเอียด
ที่เกี่ยวข้องที่เกี่ยวข้องต่อไปนี้

ความหมายของนโยบาย

นโยบาย (policy) เป็นสิ่งที่สำคัญและมีบทบาทอย่างยิ่งต่อการใช้เป็นกรอบกำกับ หรือ
กำหนดทิศทางการดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของแผนหรือ โครงการในครั้งนั้นๆ อย่างมี
ประสิทธิภาพ เหล่านี้ นักวิชาการได้ให้ความหมายของนโยบาย ไว้ในหลายทัศนะดังนี้

ประชุม รอดประเสริฐ (2543, หน้า 13) กล่าวว่า นโยบาย เป็นข้อความหรือความเข้าใจ
ร่วมกันอย่างกว้างๆ ที่ใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจเพื่อการปฏิบัติภารกิจต่างๆ ของผู้บริหาร และ
ของหน่วยงาน ข้อความที่ใช้เป็นนโยบายมักเป็นคำที่มีความยืดหยุ่นได้ เพราะนโยบายมิได้เป็น
แนวทางที่ชี้เฉพาะว่าจะต้องปฏิบัติเช่นนั้นหรือเช่นนี้ นโยบายเป็นแต่เพียงแนวทางกว้างๆ ที่ช่วยใน
การตัดสินใจเพื่อกระทำการหนึ่งสิ่งใดเท่านั้น หรือเป็นสิ่งที่ควรเลือกกระทำหรือไม่ควรเลือกกระทำ

ส่วนผลการศึกษาของวิโรจน์ สารรัตนะ (2543) พบว่า นักวิชาการได้กล่าวถึง ความหมาย
ของนโยบายไว้หลายทัศนะด้วยกัน เช่น (1) นโยบาย หมายถึง ถ้อยแถลงหรือความเข้าใจทั่วไปที่ให้
แนวทางหรือช่องทางความคิดในการตัดสินใจของผู้ได้บังคับบัญชา (2) นโยบาย หมายถึง แนวทาง
โดยทั่วไปของการกระทำ ไม่ได้บอกตรงๆ ว่า บุคคลต้องทำอะไร เพียงแต่ชี้ให้เห็นทิศทาง (3)
นโยบาย หมายถึง แนวทางโดยทั่วไปที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่กำหนดขอบเขต และทิศทางของการ
กระทำ (4) นโยบาย หมายถึง กฎทั่วไปที่ใช้จำกัดการใช้ดุลพินิจผู้ได้บังคับบัญชา ในแต่ละองค์การ
(5) นโยบาย หมายถึง หลักการที่กำหนดขึ้น โดยองค์การเพื่อเป็นแนวทางในการ ควบคุมการกระทำ
(6) นโยบาย หมายถึง การตัดสินใจขั้นต้นที่จะกำหนดแนวทางกว้างๆ ทั่วไป เพื่อ อาศัยเป็นแนวทาง
อำนาจให้การปฏิบัติงานเป็นไปโดยถูกต้อง (7) นโยบาย หมายถึง ข้อความหรือ สิ่งที่กำหนดไว้เพื่อ
ใช้เป็นแนวทางหรือเป็นกรอบกำกับการดำเนินงานด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้น 8) นโยบาย

หมายถึง แนวทางที่ใช้เป็นกรอบกำกับ กำหนดทิศทาง การดำเนินงานและวิธีดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ

จากคำจำกัดความและความหมายที่กล่าวมา สามารถสรุปความหมายของนโยบายได้ว่า นโยบาย คือ หลักการวิธีปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวดำเนินการ นโยบายเป็นข้อความหรือความเข้าใจร่วมกันอย่างกว้างๆ ที่ใช้เป็นกรอบหรือเป็นแนวทางในการตัดสินใจ เพื่อการปฏิบัติภารกิจต่างๆ ในลักษณะแสดงให้เห็นถึงวิถึทาง และผลแห่งการดำเนินงานของผู้บริหารและของหน่วยงาน ข้อความที่ใช้เป็นนโยบายมักเป็นคำที่มีความยืดหยุ่นได้ เพราะนโยบายมิได้เป็นแนวทางที่ชี้เฉพาะว่า จะต้องปฏิบัติเช่นนั้นเช่นนี้ นโยบายเป็นแต่เพียงแนวทางกว้างๆ ที่ช่วยในการตัดสินใจเพื่อกระทำ สิ่งหนึ่งสิ่งใดเท่านั้น หรือเป็นสิ่งที่ควรเลือกหรือไม่ควรเลือกกระทำ ซึ่งนโยบายที่ดีย่อมทำให้การตัดสินใจถูกต้อง และเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด

ความสำคัญของนโยบาย

นโยบายเป็นเครื่องบ่งชี้ทิศทาง การบริหาร เป็นข้อมูลที่ผู้บริหารพิจารณาใช้เพื่อการตัดสินใจและสั่งการ การบริหารงานโดยปราศจากนโยบายย่อมเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ เพราะนโยบาย เกิดจากวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการบริหาร ฉะนั้นเมื่อไม่มีนโยบายย่อมจะไม่มีทั้งวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของการบริหารงาน นอกจากนี้ นโยบายยังจัดได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของวิธีการจัดการ ดังนั้นนโยบายจึงมีความสำคัญต่อการบริหารในลักษณะต่างๆ ดังที่ ประชุม รอด ประเสริฐ (2535, หน้า 16-17) ได้นำเสนอไว้ดังนี้

1. นโยบายจะช่วยให้ผู้บริหารทราบว่าทำอะไร ทำอย่างไรและใช้ปัจจัยชนิดใดบ้าง นโยบายจะช่วยให้ผู้บริหารปฏิบัติงานต่างๆ อย่างมีความมั่นใจ เพราะนโยบายเป็นทั้งแผนงาน เครื่องชี้ทิศทาง และหลักประกันที่ผู้บริหารทุกระดับชั้นจะต้องยึดถือ

2. นโยบายจะช่วยให้บุคลากรทุกระดับชั้นในองค์กรได้เข้าใจถึงภารกิจของหน่วยงานที่ตนเองสังกัด รวมทั้งวิธีการที่จะปฏิบัติภารกิจให้ประสบผลสำเร็จ โดยไม่ซ้ำซ้อนกับภาระหน้าที่ของหน่วยงานอื่นๆ ภายในองค์กรเดียวกัน และนโยบายยังช่วยให้การประสานงาน ระหว่างหน่วยงานเป็นไปได้ง่ายขึ้น

3. นโยบายก่อให้เกิดเป้าหมายในการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการบริหารงานทุกชนิด การบริหารงานโดยมีเป้าหมายจะทำให้ประหยัดทั้งการเงิน เวลา บุคลากร รวมถึงพลังความสามารถหรือศักยภาพของบุคลากรเหล่านั้นด้วย นอกจากนี้ยังทำให้การทำงานของบุคลากรเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และบรรลุถึงเป้าหมายขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยเช่นเดียวกัน

4. นโยบายที่ดีจะช่วยสนับสนุนส่งเสริมการใช้อำนาจของผู้บริหารให้เป็นไปโดยถูกต้อง มีเหตุผลและมีความยุติธรรม อันจะนำมาซึ่งความเชื่อถือ ความจงรักภักดี และความตั้งใจในการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา

5. นโยบายจะช่วยให้เกิดการพัฒนาทางด้านการบริหาร เพราะนโยบายจะพัฒนาผู้บริหารงานหรือผู้ใช้ให้มีความสามารถในการแปลความ และทำให้เห็นนโยบายเป็นสิ่งที่สามารถจะปฏิบัติได้นอกจากนั้นนโยบายจะพัฒนาผู้บริหารให้รู้จักคิดทำนโยบายขึ้น แทนที่จะคิดปฏิบัติตามนโยบาย แต่เพียงอย่างเดียว

นอกจากความสำคัญของนโยบายที่ได้กล่าวแล้ว แมสซีและดักลาส (Massie and Douglas, 1981,p.232) ได้กล่าวถึงความสำคัญของนโยบายไว้หลายประการดังนี้

1. นโยบายช่วยให้ประหยัดเวลา กล่าวคือนโยบายเป็นสิ่งที่คิดหรือคาดการณ์ไว้ล่วงหน้าก่อนแล้ว ดังนั้น ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติจึงไม่จำเป็นจะต้องคิดขึ้นใหม่ทั้งหมด เป็นแต่เพียงการเอาข้อมูลที่มีอยู่ก่อนแล้วเป็นปัจจัยเพื่อประกอบการตัดสินใจ และปรับปรุงแก้ไขการดำเนินงาน ให้มีประสิทธิภาพ

2. นโยบายก่อให้เกิดการประสานงาน กล่าวคือ ในองค์กรหนึ่งๆ ย่อมประกอบด้วยหน่วยงานย่อยหลายหน่วยงาน นโยบายจะช่วยให้แต่ละหน่วยงานย่อยสามารถคาดการณ์ ตัดสินใจ และปฏิบัติงานด้วยความถูกต้องยิ่งขึ้น โดยนโยบายเดียวกันย่อมจะช่วยให้หน่วยงานเหล่านั้นทำงานประสานกันด้วยดี

3. นโยบายช่วยให้องค์กรเกิดความมั่นคง และสามารถลดความเครียดของสมาชิกภายในองค์กรได้ เพราะสมาชิกทุกคนเข้าใจถึงทิศทางและเป้าหมายในการปฏิบัติงาน

4. นโยบายที่ชัดเจนจะช่วยส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้บริหารแต่ละระดับและแต่ละบุคคล กล้าที่จะตัดสินใจ เพราะทุกคนทราบถึงพิสัยและขอบเขตของความรับผิดชอบที่ตนเองสามารถตัดสินใจได้

5. นโยบายจะทำหน้าที่เป็นโครงร่างที่จะนำไปสู่การตัดสินใจของผู้บริหารระดับต้น และจะเป็นตัวที่ช่วยให้ผู้บริหารระดับสูงสามารถมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้กับผู้บริหารระดับต้น เหล่านั้น ได้ตรงกับความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง

6. นโยบายที่ชัดเจนจะช่วยให้การตัดสินใจเป็นไปโดยถูกต้อง ยุติธรรม และเที่ยงตรงมากยิ่งขึ้น อนึ่ง นโยบายในการปฏิบัติงานขององค์กรนั้น อาจเป็นนโยบายที่ใช้ได้นาน ถ้าองค์กรมีเสถียรภาพและมั่นคงหรืออนโยบายที่กำหนดขึ้นมีความชัดเจนเป็นที่เข้าใจของบุคลากรทุกฝ่ายในองค์กร และเป็นนโยบายที่บุคคลทุกฝ่ายในองค์กรคิดค้นร่วมกัน

ดังนั้น นโยบายจึงมีความสำคัญต่อการบริหารหลายประการ อาทิเช่น ช่วยให้ผู้บุคลากร ทุกฝ่ายทราบแนวทางและภารกิจในการปฏิบัติงาน ช่วยให้เป้าหมายในการปฏิบัติงานมีความชัดเจน ช่วยให้ผู้บริหารใช้อำนาจในการบริหารอย่างถูกต้อง บุคลากรทุกฝ่ายมีความจงรักภักดีต่อหน่วยงาน และนโยบายช่วยให้เกิดการพัฒนากิจการทางบริหาร

ลักษณะที่ดีของนโยบาย

ประชุม รอดประเสริฐ (2543, หน้า 18-19) ได้กล่าวถึง ลักษณะของนโยบายที่ดีที่พึงประสงค์ไว้ดังต่อไปนี้

1. นโยบายที่ดีจะต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์การ และสามารถที่จะช่วยให้การดำเนินงานบรรลุถึงเป้าหมายได้
2. นโยบายที่ดีจะต้องกำหนดขึ้นจากข้อมูลที่เป็นจริงมิใช่เป็นข้อมูลที่เป็นความคิดเห็นส่วนตัวหรือข้อมูลที่เกิดขึ้นตาม โอกาสอันไม่แน่นอน อย่างไรก็ตามก็ดีข้อเสนอแนะและปฏิกิริยาต่างๆ จากภายนอกควรเป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึงบ้างในการกำหนดนโยบาย
3. นโยบายที่ดีจะต้องมีการกำหนดขึ้นก่อนที่จะมีการดำเนินงาน โดยการกำหนดกลวิธี และจัดสรรทรัพยากรให้เหมาะสมต่อการดำเนินงาน แต่ทั้งนี้จะต้องไม่แจ้งรายละเอียดของกลวิธี ในการปฏิบัติ ควรเปิดกว้างไว้เพื่อให้ผู้ปฏิบัติพิจารณาตีความแล้วนำไปปฏิบัติตามความสามารถ และให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ในขณะนั้น และเหมาะสมกับทรัพยากรที่มีอยู่
4. นโยบายที่ดีควรกำหนดขึ้นเพื่อสนองหรือส่งผลประโยชน์ให้กับบุคคลโดยส่วนรวม และจะต้องมีการพิจารณาว่านโยบายใดควรทำก่อน ควรทำหลัง โดยการจัดลำดับความสำคัญและความจำเป็น
5. นโยบายที่ดีจะต้องเป็นถ้อยคำหรือข้อความที่กะทัดรัดใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย และแถลงไว้เป็นลายลักษณ์อักษรที่สมาชิกทุกคน ทุกระดับชั้นภายในหน่วยงานสามารถเข้าใจได้อย่างชัดเจน
6. นโยบายที่ดีจะต้องมีขอบเขตและระยะเวลาในการใช้ กล่าวคือในองค์การหนึ่งๆ ย่อมมีภารกิจและความรับผิดชอบต่างกัน การกำหนดนโยบายเพื่อให้ครอบคลุมภารกิจ และความรับผิดชอบทั้งหมดย่อมเป็นไปได้ นอกจากนี้เมื่อเวลาผ่านไปเหตุการณ์ต่างๆ ย่อมมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายที่กำหนดไว้อาจไม่สามารถปฏิบัติให้สอดคล้องกับเหตุการณ์ใหม่ได้ ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องปรับปรุงนโยบายให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ใหม่ หรืออาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า นโยบายที่ดีนั้นจะต้องอยู่ภายในขอบเขตของวัตถุประสงค์ และมีความยืดหยุ่น สามารถที่จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้ทันต่อเหตุการณ์ใหม่เสมอ

7. นโยบายที่ดีจะต้องเป็นจุดรวมหรือศูนย์ประสานสัมพันธ์ของหน่วยงานต่างๆ ภายในองค์กร กล่าวคือหน่วยงานต่างๆ สามารถใช้นโยบายเป็นหลักการในการปฏิบัติการกิจของตน และสามารถประสานสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น ซึ่งมีการกิจที่แตกต่างกันออกไปได้เสมอ

8. นโยบายที่ดีจะต้องกำหนดขึ้นโดยให้ครอบคลุมไปถึงสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตด้วย แต่ทั้งนี้จะต้องได้ข้อมูลที่มีการวิเคราะห์โดยละเอียดรอบคอบแล้ว การกำหนดนโยบายไว้เพื่อเหตุการณ์ในอนาคตจะช่วยให้การดำเนินงานที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และงานที่จะทำในระยะเวลาอันใกล้กับงานที่จะต้องทำในอนาคตมีความสอดคล้องและต่อเนื่องกัน

9. นโยบายที่ดีจะต้องสอดคล้องกับปัจจัยภายนอกองค์กร กล่าวคือจะต้องสอดคล้องกับระเบียบ กฎหมาย และข้อบังคับต่างๆ ของสังคมโดยส่วนรวม นอกจากนี้จะต้องสอดคล้องกับความสนใจหรือความคิดเห็นของสาธารณชนด้วย

มอนดี (Mondy, 1988, pp.95-96) และคณะได้ให้รายละเอียดของคุณลักษณะที่ดีของนโยบายไว้ดังนี้

1. นโยบายควรกำหนดจากฐานของข้อมูลที่มีความเป็นจริง
2. นโยบายของผู้บังคับบัญชาและของผู้ใต้บังคับบัญชาควรสนับสนุนกัน และเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ไม่ควรที่จะขัดแย้งกัน
3. นโยบายของหน่วยงานหรือแผนกที่ต่างกันแต่อยู่ภายในองค์กรเดียวกันควรต้องประสานกัน
4. นโยบายควรเป็นข้อความที่แน่นอนเข้าใจได้และเป็นลายลักษณ์อักษร
5. นโยบายควรยืดหยุ่นแต่มั่นคงอยู่บนหลักการ หรือระเบียบข้อบังคับที่ถูกต้อง
6. นโยบายควรมีขอบเขตเข้าใจได้ด้วยเหตุผล

นโยบายขององค์กรใด องค์กรหนึ่งมีคุณลักษณะที่ดี ที่เหมาะสมโดยถือเอาทัศนะของบุคคลเป็นที่ตั้ง เพราะนโยบายสามารถมองได้จากหลายแง่มุม มุมหนึ่งอาจเป็นที่ยอมรับของบุคคลคนหนึ่งหรือกลุ่มหนึ่ง แต่อีกคนหนึ่งหรือกลุ่มหนึ่ง อาจเห็นว่ายังไม่เหมาะสมดีพอ ดังนั้นคุณลักษณะที่ดีของนโยบายควรจะเป็นคุณลักษณะที่เป็นไปตามหลักการถือเสียงข้างมากหรือเป็นทัศนะของกลุ่มคนส่วนใหญ่ ซึ่งอาจมีอีกกลุ่มหนึ่งหรือจำนวนน้อยคัดค้านและวิพากษ์วิจารณ์ไปตามทัศนะหรือตามเหตุผลของบุคคลกลุ่มนั้น

ปัจจัยในการกำหนดนโยบาย

ประชุม รอดประเสริฐ (2543, หน้า 24-27) ได้เสนอปัจจัยในการกำหนดนโยบายซึ่งสามารถจำแนกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. ปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบพื้นฐาน (fundamental factors) หมายถึงสิ่งใดๆ ก็ตามที่ผู้มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายจะต้องคำนึงถึงอยู่ตลอดเวลา เพราะหากไม่คำนึงถึงแล้ว นโยบายที่กำหนดขึ้น จะเป็นนโยบายที่ไม่สามารถปฏิบัติได้ หรือเป็นนโยบายที่ขาดความถูกต้องสมบูรณ์ อันจะเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหา อุปสรรค และความยุ่งยากในการปฏิบัติให้นโยบายนั้นบรรลุเป้าหมาย ปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบพื้นฐานในการกำหนดนโยบายมีหลายชนิด ซึ่งอาจรวมเป็นกลุ่มที่สำคัญได้ 3 กลุ่ม คือ

1.1 ปัจจัยที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบายประเภทใดก็ตาม ผู้กำหนดนโยบายจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ขององค์การเป็นสำคัญ ในลักษณะที่เป็นการกำหนดให้องค์การได้รับผลประโยชน์มากที่สุด หรือสูญเสียผลประโยชน์อันพึงได้น้อยที่สุด โดยปกติแล้วผลประโยชน์ขององค์การจะมีความผูกพันกับผลประโยชน์หรือความต้องการของบุคคลในองค์การเป็นอย่างมาก ดังนั้นการกำหนดนโยบายจะต้องมีลักษณะที่เป็นการตอบสนอง ความต้องการของบุคคลในองค์การให้มากที่สุด

1.2 ปัจจัยที่เกี่ยวกับผู้กำหนดนโยบาย วิธีการหรือกระบวนการในการดำเนินนโยบาย ลักษณะเช่นนี้ผู้กำหนดนโยบายจะต้องรู้ตนเองว่าเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถหรือไม่ เพราะหากขาดความรู้ ความสามารถและความเข้าใจอย่างแท้จริงในการกำหนดนโยบายแล้ว นโยบายที่กำหนดขึ้นอาจบกพร่องหรือขาดหลักการที่สำคัญ โดยปกติผู้ที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายควรมีความรู้ ความเข้าใจอย่างน้อย 2 ประการคือ ความรู้ ความเข้าใจในเรื่องวิธีการกำหนดนโยบาย และความรู้ ความเข้าใจโดยทั่วไปเกี่ยวกับปัจจัยต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย นอกจากนี้ นโยบายที่กำหนดขึ้นจะต้องมีความเหมาะสม มีความเป็นเหตุเป็นผล และมีความถูกต้อง จึงจะถือว่าเป็นนโยบายที่สามารถนำไปปฏิบัติได้ ฉะนั้นความรู้ความเข้าใจในวิธีการกำหนดนโยบายจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญมากเช่นเดียวกับปัจจัยอื่น

1.3 ปัจจัยที่เกี่ยวกับข้อมูลและเอกสารต่างๆ ในการกำหนดนโยบายนั้นหากข้อมูลหรือเอกสารที่ได้ขาดข้อเท็จจริงย่อมทำให้นโยบายมีความผิดพลาด และการนำเอานโยบายที่ผิดพลาดไปปฏิบัติย่อมก่อให้เกิดความเสียหายต่อองค์การและหน่วยงานอย่างที่สุด

2. ปัจจัยที่เป็นสิ่งแวดล้อม (environment factors) หมายถึง สิ่งแวดล้อมในสังคมที่ผู้กำหนดนโยบายจะต้องคำนึงถึง เพราะสิ่งแวดล้อมทางสังคมมีผลกระทบต่อการกำหนดนโยบายทั้งทางตรงและทางอ้อม

2.1 ปัจจัยทางการเมืองและวัฒนธรรมทางการเมืองเป็นปัจจัยที่มีผลกระทบหรือมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายเป็นอย่างมาก เพราะรูปแบบของการเมือง การปกครองย่อมจะเป็นรูปแบบของการกำหนดนโยบายของสังคมหรือองค์การนั้นด้วย ปัจจัยทางการเมืองและวัฒนธรรม

ทางการเมืองมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐหรือขององค์การตลอดเวลา ความรุนแรงของอิทธิพลหรือผลกระทบที่มีต่อนโยบายจะมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางการเมืองและวัฒนธรรมทางการเมือง

2.2 ปัจจัยทางเศรษฐกิจ นับว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญมากอีกอย่างหนึ่งที่มีผลกระทบต่อการกำหนดนโยบายอย่างสำคัญ องค์การจะกำหนดนโยบายได้อย่างกว้างขวาง หรือการดำเนินงานของนโยบายจะเป็นไปโดยมีเสถียรภาพ และความต่อเนื่องได้มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับลักษณะทางเศรษฐกิจขององค์การนั้น องค์การที่มีสถานะทางเศรษฐกิจที่ไม่มั่นคงย่อมไม่สามารถกำหนดนโยบายได้อย่างกว้างขวาง และการปฏิบัติตามนโยบายอาจไม่บรรลุเป้าหมายได้อย่างสมบูรณ์

2.3 ปัจจัยทางสังคม เป็นอีกองค์ประกอบหนึ่งที่มีผลกระทบและมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย ลักษณะความเป็นอยู่ของสมาชิก ความแตกต่างของกลุ่มสมาชิก ความสามัคคีของสมาชิก ล้วนมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย

2.4 ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ประวัติศาสตร์ในการกำหนดนโยบายใดๆ ก็ตาม ผู้กำหนดนโยบายจะต้องคำนึงถึงสถานที่ตั้ง พื้นที่ อาณาเขต สภาพภูมิอากาศ และลักษณะภูมิประเทศขององค์การนั้นๆ โดยจะต้องกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับสภาพดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อให้นโยบายที่กำหนดขึ้นเป็นนโยบายที่ถูกต้อง และสามารถปฏิบัติได้

สรุปได้ว่า การกำหนดนโยบายให้มีความสมบูรณ์ เหมาะสมและสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ได้กำหนดไว้ ผู้กำหนดนโยบายควรพิจารณาถึงปัจจัยในการกำหนดนโยบายซึ่งประกอบไปด้วยปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบพื้นฐาน ได้แก่ ปัจจัยที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ ปัจจัยเกี่ยวกับผู้กำหนดนโยบาย ปัจจัยที่เกี่ยวกับข้อมูล และเอกสารต่างๆ

กระบวนการนโยบายและขั้นตอนในการกำหนดนโยบาย

1. กระบวนการนโยบาย (policy process)

กลória ทองขาว (2548) กล่าวไว้ว่า ก่อนทำความเข้าใจแนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบาย และแผนการศึกษาไปปฏิบัติ ควรทราบสถานะของวิชาการด้าน "การนำนโยบายและแผนไปปฏิบัติ" ว่าเป็นแขนงวิชาหนึ่งในสาขาวิชา "นโยบายการศึกษา (policy studies)" โดยที่สาขาวิชานโยบายศึกษามีสาระวิชาที่มุ่งศึกษาผลงานของรัฐบาลและผลกระทบของนโยบายที่ครอบคลุม กระบวนการนโยบาย (policy process) ซึ่งมีขั้นตอนดังนี้

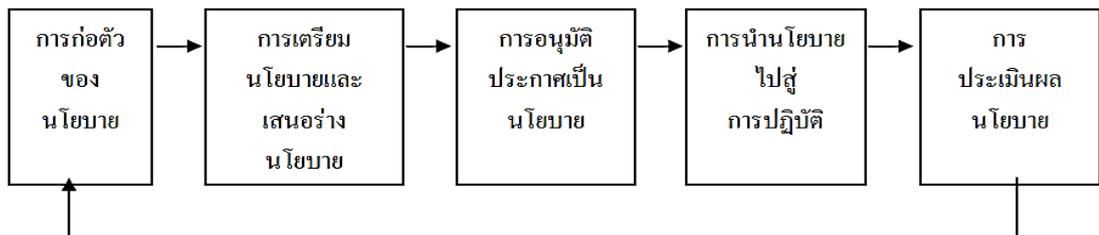
1. การกำหนดนโยบาย
2. การประเมินและวิเคราะห์ทางเลือกนโยบาย
3. การนำนโยบายไปปฏิบัติ

4. การประเมินผลลัพธ์และผลกระทบนโยบาย

5. การวิเคราะห์ผลสะท้อนกลับของนโยบาย

เช่นเดียวกันกับ สร้อยตระกูล อรรถมานะ (2542) ที่กล่าวว่า กระบวนการนโยบาย เป็นเช่นเดียวกันกับกระบวนการบริหารในเรื่องอื่นๆ โดยทั่วไป เมื่อมีการตัดสินใจและนำผลการตัดสินใจนั้นไปปฏิบัติแล้ว ก็มีได้หมายความว่า การบริหารได้สิ้นสุดลง แต่ยังคงต้องมีการประเมินผลการปฏิบัติการต่างๆ ตามการตัดสินใจนั้นด้วย สรุปได้ว่า กระบวนการนโยบายแบ่งออกเป็น 6 ขั้นตอนดังปรากฏในภาพประกอบ 2 คือ

1. การก่อตัวของนโยบาย (policy formation)
2. การเตรียมนโยบายและเสนอร่างนโยบาย (policy formulation)
3. การอนุมัติ/ประกาศเป็นนโยบาย (policy adoption)
4. การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (policy implementation)
5. การประเมินผลนโยบาย (policy evaluation)
6. การปรับปรุงแก้ไขหรือการสิ้นสุด (policy revision or termination)



ภาพที่ 2 กระบวนการนโยบาย

ที่มา : สร้อยตระกูล อรรถมานะ (2542, หน้า 184)

2. กระบวนการกำหนดนโยบาย (policy formulation process)

กระบวนการกำหนดนโยบาย คือ การดำเนินงานทางนโยบายซึ่งมีขั้นตอนสำคัญๆ 4 ขั้นตอน ดังนี้ (พฤษ์ ศิริบรรณพิทักษ์, หน้า 2548)

1. การกำหนดประเด็นนโยบาย โดยคำนึงถึงสภาพปัญหา (problem-based) วิสัยทัศน์ขององค์กร (vision-based) และงานวิจัยต่างๆ (research-based)
2. การกำหนดวาระ ลำดับความสำคัญของประเด็นนโยบาย
3. การพัฒนาทางเลือกนโยบาย
4. การตัดสินใจเลือกนโยบาย

ในขณะที่นักวิชาการอีกท่านหนึ่ง บอยเซอร์ (Boyer. 1971,p.20) ได้ให้ข้อเสนอว่า กระบวนการกำหนดนโยบายควรมีขั้นตอนดังนี้

1. ขึ้นเสนอความคิดริเริ่ม
2. ขึ้นร่างนโยบายขั้นต้น
3. ขึ้นการเข้ามีส่วนร่วมของสาธารณชน
4. ขึ้นร่างนโยบายขั้นสุดท้าย
5. ขึ้นประเมินผลทบทวนนโยบาย

ในขณะที่ ดลูไฮ และลินด์ (Dluby and Lind.1971, pp. 82-89) ได้จำแนกกระบวนการ ในการกำหนดนโยบายออกเป็น 4 ขั้นตอน ดังนี้

1. การวิจัยและการวิเคราะห์นโยบาย (policy research and analysis) ประกอบด้วย การสำรวจค่านิยม การกำหนดสมมติฐานในเชิงปฏิบัติ ความเป็นไปได้ทางการเมือง และการวิเคราะห์ข้อบ่งชี้ของนโยบาย

2. การพัฒนาและกำหนดโครงสร้างนโยบาย (policy development and structuring) เป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับแนวความคิดต่างๆ ที่จะใช้ในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบายให้มีความสมบูรณ์ถูกต้องมากที่สุด เพื่อให้เป็นนโยบายที่มีการพัฒนาโครงสร้างที่ดี ที่เหมาะสม และมีความเป็นไปได้มากที่สุด

3. การเสนอใช้และการนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy purveyance and implementation) เป็นกระบวนการผสมผสานแนวคิดต่างๆ ให้สอดคล้องกับทรัพยากร และความสามารถของบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการใช้นโยบายนั้น แล้วพยายามควบคุม ปรับปรุง และเสริมแต่งให้นโยบายที่นำไปปฏิบัติบรรลุถึงเป้าหมายที่ต้องการ โดยให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีความพึงพอใจ

4. การประมาณการและการประเมินผลนโยบาย (policy assessment and evaluation) เป็นกระบวนการที่ต้องการค้นหาว่าโครงการต่างๆ ที่จัดทำนั้น ได้ผลสอดคล้องกับนโยบายที่กำหนดไว้หรือไม่ หรือโครงการนั้นดำเนินไปได้มากน้อยเพียงใด มีปัญหาและอุปสรรคอย่างไรบ้าง วิธีการประมาณการและประเมินผลนโยบายมี 3 ลักษณะ คือ การวิเคราะห์คุณค่าและราคา การวิเคราะห์ระบบ และการวิเคราะห์งบประมาณโครงการ เพื่อนำผลที่ได้มาตัดสินว่า นโยบายที่กำลังดำเนินอยู่นั้น ยังคงดำเนินต่อไป หรือควรมีการปรับปรุงแก้ไข หรือล้มเลิกนโยบาย

จากแนวคิดของนักวิชาการที่กล่าวถึงกระบวนการกำหนดนโยบาย สามารถสรุปได้ว่า กระบวนการในการกำหนดนโยบายประกอบด้วย 4 ขั้นตอนที่สำคัญคือ

1. ขึ้นการกำหนดประเด็นนโยบาย เป็นการรวบรวมข้อมูล ศึกษา วิจัย และวิเคราะห์ปัญหา

2. ขั้นการกำหนดวาระ โดยการลำดับความสำคัญของประเด็นนโยบาย เพื่อยกร่างและกำหนดโครงสร้างนโยบาย โดยให้ผู้เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนานโยบาย
3. ขั้นตัดสินใจเลือกนโยบาย การเสนอใช้ และการนำนโยบายไปปฏิบัติ
4. ขั้นการประเมินผล และการประเมินผลนโยบาย

การนำนโยบายสู่การปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) หมายถึง กิจกรรมที่ดำเนินการ โดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลของรัฐและเอกชน ที่มุ่งให้เกิดผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งได้มีการตัดสินใจไว้ก่อนหน้านี้แล้ว (Van Meter and Van Horn, 1975, p.445)

ส่วน ซาบาเตียนร์ และแมสมาเนียน (Sabatier and Mazmanian, 1980, p.538) ให้ความหมายว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นกระบวนการของการนำเอานโยบายพื้นฐานซึ่งอาจอยู่ในรูปของกฎหมาย คำพิพากษาของศาล คำสั่งของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรี ไปดำเนินการให้ลุล่วง

อเล็กซานเดอร์ (Alexander, 1985, p.413) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการนำชุดของแผนงานไปดำเนินการ เพื่อให้ส่งผลไปยังผู้ที่ต้องการให้ได้รับผลประโยชน์จากนโยบาย

รุ่งเรือง สุชาภิรมย์ (2543, หน้า 20) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องจากขั้นตอนของการกำหนดนโยบายที่ดำเนินการโดยหน่วยงาน บุคคลหรือกลุ่มบุคคล ในการนำทรัพยากรที่มีอยู่ไปบริหารและจัดการ เพื่อให้เกิดผลตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย โดยอาจมีการแปลงนโยบายออกเป็นรูปของกฎ ระเบียบ แผนงาน โครงการหรือกิจกรรม เพื่อนำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ส่งผลไปยังผู้ที่ต้องการให้ได้รับผลประโยชน์จากนโยบาย ในกรณีที่เป็นนโยบายของรัฐนั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเป็นหน้าที่ของข้าราชการประจำ

สำหรับขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น วรเดช จันทรศร (2543, หน้า 35-46) ได้นำเสนอไว้ว่า ขั้นตอนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย 2 ขั้นตอนหลัก คือ ขั้นตอนในระดับมหภาค (macro) และขั้นตอนในระดับจุลภาค (micro) ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค แบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอนหลัก ได้แก่ ขั้นตอนของการแปลงนโยบายออกเป็นแนวทางปฏิบัติ หรือออกมาในรูปของแผนงานหรือโครงการ และขั้นตอนในการทำให้หน่วยงานในระดับท้องถิ่นยอมรับแนวทาง แผนงาน โครงการ หรือผลของการแปลงนโยบายนั้นไปปฏิบัติต่อไป ดังนี้

- 1.1 ขั้นตอนของการแปลงนโยบาย ถือว่าเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมาก เพราะหากมีการแปลงนโยบายให้เบี่ยงเบนไปจากวัตถุประสงค์แล้วก็อาจกล่าวได้ว่า ความล้มเหลวของนโยบายนั้นย่อมเกิดขึ้นตั้งแต่แรก

1.2 ขั้นตอนของการยอมรับ เป็นขั้นตอนที่ทำให้หน่วยงานในระดับท้องถิ่นยอมรับแนวทาง แผนงาน โครงการหรือผลของการเปลี่ยนแปลงนโยบายนั้นไปปฏิบัติต่อไป ในขั้นตอนนี้ราชการที่บริหารส่วนกลางจะสามารถทำให้หน่วยปฏิบัติในระดับล่างหรือระดับท้องถิ่นยอมรับและจัดทำโครงการสนองนโยบายที่ส่วนราชการวางไว้ เพราะอำนาจที่แท้จริงในการนำนโยบาย แผนงาน และโครงการไปปฏิบัติ ย่อมอยู่ที่หน่วยงานและผู้ปฏิบัติในระดับท้องถิ่นเป็นสำคัญ ดังนั้น การสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงจำเป็นจะต้องมีความเข้าใจถึงขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคด้วย

2. ขั้นตอนของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติในระดับจุลภาค แบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอนหลัก คือ ขั้นระดมพลัง ขั้นการปฏิบัติ และขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง

2.1 ขั้นระดมพลัง (mobilization) เป็นขั้นตอนที่หน่วยงานในระดับท้องถิ่นจะต้องดำเนินการใน 2 กิจกรรม คือ การพิจารณารับนโยบาย และการแสวงหาความสนับสนุน

2.2 ขั้นการปฏิบัติ (deliverer implementation) ขั้นตอนนี้มีความครอบคลุมถึงกระบวนการในการปรับเปลี่ยนโครงการที่ได้มีการยอมรับแล้วออกมาในรูปของการปฏิบัติจริง ในขั้นนี้จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับตัวผู้ปฏิบัติ หรือผู้ให้บริการตามโครงการโดยตรง ในบางกรณีผู้ปฏิบัติอาจจะยอมทำการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของตนเอง ให้เข้ากับแผนหรือโครงการที่กำหนดไว้ในบางกรณีผู้ปฏิบัติอาจจะทำการปรับแผนหรือโครงการนั้น ให้เข้ากับพฤติกรรมการทำงานของตัวเองก็ได้ ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของสภาพแวดล้อมและลักษณะของบุคคลที่เป็นผู้ปฏิบัติ วิธีดำเนินการในลักษณะนี้เป็นวิธีการที่จะเปิดโอกาสให้มีการปรับตัวเข้าหาซึ่งกันและกัน ระหว่างนโยบายของรัฐบาลกลางกับการปฏิบัติตามนโยบายโดยหน่วยงานระดับท้องถิ่น

2.3 ขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง (institutionalization or continuation) ความสำเร็จของนโยบายจะเกิดขึ้นไม่ได้ หากนโยบายนั้นไม่ถูกนำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง การที่จะให้มีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องหมายความว่า นโยบายนั้นจะต้องถูกปรับเปลี่ยน และได้รับการยอมรับเป็นหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติด้วย

สรุปได้ว่า การทำให้นโยบายได้รับการปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง ผู้บริหารในระดับท้องถิ่นจะต้องเป็นตัวนำในการชักจูงให้ผู้ปฏิบัติเห็นความสำคัญของนโยบายดังกล่าวอย่างต่อเนื่องและจะต้องหาทางแปลงนโยบายนั้นให้เป็นภารกิจประจำวันของผู้ปฏิบัติไปโดยตลอด ในส่วนของ ผู้ปฏิบัติเองก็ต้องพร้อมและมีความเต็มใจที่จะปฏิบัติตามนโยบายนั้น โดยถือเป็นเสมือนหนึ่งในภารกิจประจำวัน

ปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ

ในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จหรือความล้มเหลวนั้น มีปัจจัยหลายประการเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งเหล่านักวิชาการต่างให้ความสนใจที่จะศึกษาถึงปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ จากการศึกษาของศุภชัย ยาวะประภาส (2538, หน้า 101-118) ที่ได้ทบทวนผลงานของนักวิชาการต่างประเทศในทศวรรษที่ผ่านมา พบว่ามีปัจจัยหลายประการที่กำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งสามารถสรุปได้ ดังนี้

1. ลักษณะของนโยบายที่มีส่วนในการกำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายได้แก่

1.1 ประเภทของนโยบาย การปฏิบัติตามนโยบายจะมีโอกาสประสบความสำเร็จมากที่สุดหากนโยบายนั้นเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงสิ่งต่างๆ น้อยที่สุด และมีความเห็นพ้องต้องกัน ในวัตถุประสงค์ในระดับสูง

1.2 ผลประโยชน์ของนโยบายนั้นๆ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับประสบการณ์ที่ผ่านมาหน้าหนักของผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมที่นโยบายนั้นผลักดันให้เกิดขึ้นมา ถ้าการรับรู้มีมากกว่านโยบายนั้นให้ประโยชน์มากกว่านโยบายอื่น โอกาสความสำเร็จ ก็จะมีมาก

1.3 ความสอดคล้องกับค่านิยมและความต้องการของผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากนโยบายนั้น

1.4 ความเป็นไปได้ในการนำมาทดลองในเชิงปฏิบัติ นโยบายที่มีการทดลองก่อนโอกาสสำเร็จจะมีมากกว่านโยบายที่ไม่สามารถทำเป็นโครงการทดลองก่อนได้

1.5 ความเห็นผลได้ของนโยบาย นโยบายที่สามารถส่งผลที่สามารถเห็นได้ชัดเจนจะมีโอกาสในการประสบผลสำเร็จในทางปฏิบัติมากกว่านโยบายที่ไม่สามารถชี้ให้เห็นถึงผลที่ชัดเจน

1.6 คุณภาพของการส่งข้อมูลย้อนกลับ คุณประโยชน์ของการส่งข้อมูลย้อนกลับมีความสำคัญมากต่อความสำเร็จของนโยบาย โดยเฉพาะถ้าเป็นนโยบายที่เสนอการเปลี่ยนแปลงใหม่ๆ

2. วัตถุประสงค์ของนโยบาย วัตถุประสงค์เป็นส่วนหนึ่งในการทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จได้ดังนี้

2.1 ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ หากวัตถุประสงค์ไม่ชัดเจน การตีความผิดจะเป็นเหตุทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติล้มเหลวได้

2.2 ความสอดคล้องกันของวัตถุประสงค์ นอกจากวัตถุประสงค์จะชัดเจนแล้วยังจำเป็นต้องมีความสอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

2.3 ความยากง่ายในการรับรู้วัตถุประสงค์ คือ ง่ายต่อความเข้าใจ และการรับรู้ของผู้ที่จะนำไปปฏิบัติว่านโยบายนั้นๆ มีวัตถุประสงค์อย่างไร

2.4 ตัวชี้วัดความสำเร็จของนโยบาย การที่จะทราบว่านโยบายมีความสำเร็จหรือไม่อย่างไร อะไรคือตัวชี้วัดว่า นโยบายนั้นประสบความสำเร็จ จึงจำเป็นต้องมีดัชนีชี้วัดวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบายนั้นๆ

2.5 ความไม่เที่ยงตรงของข่าวสารต่อผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ หากแหล่งข้อมูลข่าวสารให้ข้อมูลที่ไม่สอดคล้องกับการแปลวัตถุประสงค์ เป้าหมาย หรือมาตรฐานต่างๆ ของนโยบาย ข้อขัดแย้งเหล่านั้นจะทำให้การปฏิบัติไม่ปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่แท้จริง

3. ความเป็นไปได้ทางการเมือง ตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับความเป็นไปได้ทางการเมือง ได้แก่

3.1 การเจรจาระหว่างรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับ การสนับสนุนหรือคัดค้านที่มีต่อนโยบาย

3.2 ความสนับสนุนจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง นโยบายที่ขาดการสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์และบุคคลที่สำคัญในรัฐบาล และรัฐสภามีโอกาสที่จะถูกคัดค้านเมื่อนำเข้าพิจารณาในกระบวนการทางนิติบัญญัติ

3.3 ผลกระทบของนโยบายที่มีต่อกลุ่มอาชีพที่มีอิทธิพล กลุ่มอิทธิพลจะใช้วิถีทางทั้งการเมืองและเศรษฐกิจ เพื่อที่จะยับยั้งการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าว

3.4 การสนับสนุนจากชนชั้นผู้นำ โดยเฉพาะประเทศที่กำลังพัฒนา หากขาดการสนับสนุนจากชนชั้นผู้นำ โอกาสนำนโยบายไปปฏิบัติก็เกิดขึ้นได้ยาก

3.5 การสนับสนุนจากสื่อมวลชน นโยบายที่ขาดการสนับสนุนจากสื่อมวลชนมักประสบปัญหาในทางปฏิบัติ

3.6 การสนับสนุนจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ว่าชอบหรือไม่ชอบกับนโยบายนั้น

4. ความเป็นไปได้ทางเทคโนโลยี การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีเกิดขึ้นเร็วและแต่ละครั้งจะส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ เทคโนโลยีที่นำไปใช้ในการปฏิบัติตามนโยบายจะต้องสอดคล้องกับสภาพการณ์หรือภาวะแวดล้อมที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ

5. ความพอเพียงของทรัพยากร นโยบายที่จะนำไปปฏิบัติให้สำเร็จนั้นต้องได้รับการสนับสนุนทางทรัพยากร ทั้งด้านเงิน คน วัสดุอุปกรณ์ต่างๆ อย่างเพียงพอ

6. ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ โครงสร้างของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ มีความสำคัญมากต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายนั้น ซึ่งพิจารณาได้ ดังต่อไปนี้

6.1 ประเภทของหน่วยงาน หน่วยงานที่มีกำลังคน ทรัพยากรอื่นๆ พร้อมอยู่แล้ว มีโอกาสที่นโยบายจะประสบความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติมากกว่าหน่วยงานที่ยังไม่มีความพร้อม

6.2 โครงสร้างและลำดับขั้นการบังคับบัญชา หน่วยงานขนาดเล็กที่มีระดับชั้น การบังคับบัญชาน้อย จำนวนผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชามาก จะมีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่าหน่วยงานขนาดใหญ่ ที่มีระดับชั้นและสายการบังคับบัญชามาก แต่ผู้ใต้บังคับบัญชาน้อย

6.3 ความสัมพันธ์กับหน่วยงานที่กำหนดนโยบาย ความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการระหว่างหน่วยงานที่กำหนดและหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ถ้าความสัมพันธ์มีมากโอกาสความสำเร็จก็จะมีมากด้วย

7. กลไกภายในหน่วยงานหรือระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

7.1 จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หากจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีมากขึ้นเท่าใด ปัญหาในเรื่องการประสานงานจะมีมากขึ้นเท่านั้น และถ้าไม่สามารถประสานงานกันได้โอกาสที่นโยบายจะล้มเหลวก็มีมากขึ้นด้วย

7.2 จำนวนจุดตัดสินใจของนโยบายถ้ามีมากขึ้นเท่าใดความล่าช้า ในการปฏิบัติก็มีมากขึ้นเท่านั้น

7.3 ความสัมพันธ์ดั้งเดิมของหน่วยงานที่ร่วมปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายถ้าร่วมมือกันดี ก็จะทำให้นโยบายสามารถนำไปปฏิบัติได้ผลสำเร็จ ตรงกันข้ามหากมีความขัดแย้งดั้งเดิมซึ่งถ้ามีก็จะนำไปสู่ความล้มเหลว

7.4 การแทรกแซงของหน่วยงานระดับนโยบาย อาจประสบปัญหาหากถูกแทรกแซงจากหน่วยงานระดับบนมากเกินไป

8. ทักษะคติของผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายที่ขัดกับความรู้สึกพื้นฐานหรือผลประโยชน์ของผู้ปฏิบัติอาจได้รับการคัดค้านหรือปฏิบัติอย่างไม่เต็มใจ ทักษะคติที่อาจส่งผลกระทบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย พิจารณาได้ดังนี้

8.1 ทักษะคติที่มีต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย นโยบายที่ผู้ปฏิบัติจะนำไปปฏิบัติได้ดีต้องเป็นนโยบายที่ผู้ปฏิบัติเข้าใจ เห็นด้วยและมีความรู้สึกผูกพัน

8.2 ผลกระทบที่จะมีต่อพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายที่มีผลให้ผู้ปฏิบัติต้องเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไปจากแนวคิดที่เคยปฏิบัติเป็นเวลานาน มักประสบความล้มเหลว

8.3 ความขัดแย้งที่มีต่อค่านิยมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ถ้าผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไม่เห็นด้วยกับนโยบาย หรือเลือกปฏิบัติเฉพาะส่วนที่ไม่ขัดต่อค่านิยมที่ตนยึดถือ โอกาสที่จะทำให้นโยบายล้มเหลวก็เป็นไปได้สูง

8.4 ผลกระทบที่มีต่องาน อำนาจ ศักดิ์ศรี และผลประโยชน์ของผู้นำเอานโยบายไปปฏิบัติ ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมักจะหลีกเลี่ยงหรือดเว้นไม่ปฏิบัติตามนโยบายที่ขัดกับผลประโยชน์ของตน

สรุปได้ว่า ปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วยปัจจัยที่สำคัญ 8 ประการคือ ลักษณะของนโยบาย วัตถุประสงค์ของนโยบาย ความเป็นไปได้ทางการเมือง ความเป็นไปได้ทางเทคนิคหรือทฤษฎี ความเพียงพอของทรัพยากร ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ทศนคติของผู้นำ นโยบายไปปฏิบัติ และความสัมพันธ์ระหว่างกลไกต่างๆ ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

สรุปสาระที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรม

การกำหนดนโยบายจำเป็นต้องคำนึงถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องในหลายด้าน เพื่อให้ให้นโยบายที่สร้างขึ้นมีความสอดคล้องกับความต้องการขององค์กร ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการดำเนินการต่างๆ ขององค์กร ปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบหลักของการกำหนดนโยบาย จำแนกได้ 2 ปัจจัยหลัก คือ ปัจจัยภายในขององค์กร เช่น ความต้องการขององค์กร ความพร้อมด้านต่างๆ รวมทั้งศักยภาพขององค์กร และปัจจัยภายนอก เช่น การสนับสนุนปัจจัยดำเนินการ การกำกับ และติดตามจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงความคาดหวัง และแนวนโยบายของหน่วยงานต้นสังกัด สำหรับกระบวนการกำหนดนโยบาย ประกอบด้วย (1) การรวบรวมข้อมูล ศึกษา วิจัย และวิเคราะห์ปัญหา (2) การกำหนดรายละเอียดของนโยบายเพื่อยกร่าง และกำหนดโครงสร้างนโยบาย (3) การตัดสินใจเลือกนโยบาย การเสนอใช้ และการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และ (4) การประเมินผลและการประเมินผลนโยบาย สำหรับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องจากขั้นตอนของการกำหนดนโยบายที่ดำเนินการโดยหน่วยงาน บุคคลหรือกลุ่มบุคคล ในการนำทรัพยากรที่มีอยู่ไปบริหารจัดการ เพื่อให้เกิดผลตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย โดยอาจมีการแปลงนโยบายออกเป็นรูปของกฎ ระเบียบ แผนงาน โครงการหรือกิจกรรม เพื่อนำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ส่งผลไปยังผู้ที่ต้องการให้ได้รับผลประโยชน์จากนโยบาย

แผนกลยุทธ์ในการจัดการ

การที่องค์กรสามารถปฏิบัติงานได้บรรลุตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่วางไว้ได้นั้น จำเป็นต้องอาศัยปัจจัยสนับสนุนและปัจจัยที่เกี่ยวข้องอย่างหลากหลาย ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งคือ แผนกลยุทธ์ ซึ่งเป็นแนวทางและวิธีการสำหรับการปฏิบัติงานด้านต่างๆ ให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังรายละเอียดที่เกี่ยวข้องต่อไปนี้

ความสำคัญและความจำเป็นของแผนกลยุทธ์

แผนกลยุทธ์ (strategic plan) มีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อความอยู่รอดและการเติบโตของหน่วยงาน ทั้งหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานเอกชน แผนกลยุทธ์คือ เข็มทิศที่สามารถชี้ให้เห็นทิศทางที่ถูกต้องในการดำเนินกิจการขององค์กรเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายในระดับต่างๆ ขององค์กร การที่องค์กรมีแผนกลยุทธ์ที่ดีไม่ได้เป็นหลักประกันว่าองค์กรจะสามารถไปสู่ความสำเร็จตามจุดมุ่งหมายที่วางไว้ได้หากปราศจากแผนปฏิบัติการ (action plan) ที่ดี ดังนั้นการจัดทำแผนกลยุทธ์กับการจัดทำแผนปฏิบัติการจึงต้องดำเนินการควบคู่กันไป (ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ.2542)

แผนกลยุทธ์คือ เข็มทิศที่ช่วยบอกทิศทางที่ถูกต้อง ส่วนแผนปฏิบัติการคือ พาหนะที่จะนำไปสู่จุดมุ่งหมาย สิ่งที่สำคัญของกระบวนการจัดทำแผนกลยุทธ์ และแผนปฏิบัติการคือ ขั้นตอนการแปลงกลยุทธ์สู่การปฏิบัติ ทั้งนี้เพราะแม้จะจัดทำแผนกลยุทธ์ไว้ได้ดี แต่ไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้ แผนที่วางไว้ก็ไร้ผล การที่จะสามารถแปลงกลยุทธ์สู่การปฏิบัติได้อย่างถูกต้องนั้น จะต้องเข้าใจกระบวนการวางแผนกลยุทธ์ และกระบวนการวางแผนปฏิบัติการเป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องเข้าใจจุดมุ่งหมายในระดับต่างๆ ของแผนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการได้อย่างชัดเจน แผนกลยุทธ์จึงมีบทบาทสำคัญมากในการดำเนินงานขององค์กรเพื่อความอยู่รอด และเพื่อเอาชนะคู่แข่ง คำพูดของซุนวู ที่ว่า "รู้เรา รู้เขา รบร้อยครั้ง ชนะร้อยครั้ง" แผนกลยุทธ์จะต้องมีการจัดทำแผนปฏิบัติการรองรับอีกชั้นหนึ่ง เพื่อเป็นจุดเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างแผนแม่บทกับแผนกลยุทธ์ กล่าวคือ แผนกลยุทธ์ ก็คือ แผนจัดทำขึ้นโดยการนำเอาจุดมุ่งหมายระดับกลยุทธ์ในแผนแม่บทมาสู่การปฏิบัตินั่นเอง (อนิวัช แก้วจันท.2551)

ขั้นตอนหลักในการจัดทำแผนกลยุทธ์

1. ขั้นตอนที่ 1 การกำหนดวิสัยทัศน์ (vision)

ความหมายของวิสัยทัศน์ คือ เป้าหมายที่มีลักษณะกว้างๆ มิได้ระบุการดำเนินการไว้ เป็นเรื่องของอนาคตแต่เป็นข้อความที่กำหนดไว้เพื่อเป็นทิศทางของพันธกิจ ส่วนใหญ่อนาคตของวิสัยทัศน์มีระยะเวลาห่าง 3 ถึง 5 ปี 10 ถึง 20 ปี เป็นต้น เนื่องจากวิสัยทัศน์เป็นเครื่องมือที่ช่วยให้มองเห็นภาพในอนาคต องค์การที่ขาดวิสัยทัศน์จึงเป็นไปในลักษณะยุ่งเหยิง ไม่เป็นระเบียบ ในทางตรงกันข้ามองค์การที่มีวิสัยทัศน์จะเป็นองค์การที่มองเห็นเหตุการณ์ในอนาคต เป็นองค์การที่ไม่มิดม่น มีระบบระเบียบ และประสบความสำเร็จ

ลักษณะวิสัยทัศน์ที่ดี กระชับ เข้าใจ และจดจำได้ง่าย บอกทิศทางได้อย่างชัดเจน ช่วยส่งเสริมคุณธรรม กระตุ้นให้ทุกคนมีส่วนร่วมทำให้บรรลุถึงจุดหมาย มีความสอดคล้องกับแนวโน้มในอนาคต และสอดคล้องกับค่านิยมขององค์การ และของสังคม ต้องไม่ขัดต่อศีลธรรมและขนบธรรมเนียมประเพณี ช่วยชี้นำให้ทุกคนในองค์การดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน ควรมีเอกลักษณ์เฉพาะตัว วิธีการจัดทำวิสัยทัศน์นั้น ควรจัดทำในรูปของการระดมสมอง พยายามให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับแผนกลยุทธ์ขององค์การเข้ามามีส่วนร่วมจัดทำด้วย โดยมีขั้นตอนการจัดทำดังนี้

1.1 จัดประชุมร่วมผู้บริหารระดับสูง ระดับกลาง และบุคลากรที่รับผิดชอบด้าน การวางแผน ในการกำหนดวิสัยทัศน์ ผู้บริหารระดับสูงควรเข้าร่วม เพราะวิสัยทัศน์เป็นสิ่งที่สำคัญ เป็นจุดมุ่งหมายระยะยาวขององค์การ โดยทั่วไปทุกองค์การจะกำหนดวิสัยทัศน์ไว้ในแผนแม่บทขององค์การ

1.2 มีการจัดประชุมเพื่อให้เข้าใจแนวความคิดเกี่ยวกับวิสัยทัศน์ เพื่อให้การกำหนดวิสัยทัศน์เป็นไปอย่างถูกต้อง และได้ผลลัพธ์ โดยการเชิญวิทยากรหรือผู้เชี่ยวชาญฝ่ายทรัพยากรมนุษย์มาให้ความรู้ ความเข้าใจในเรื่องการกำหนดวิสัยทัศน์ รวมทั้งความรู้ความเข้าใจในวิคิดวิเคราะห์สภาพแวดล้อม เพื่อทราบจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรคขององค์การ

2. ขั้นตอนที่ 2 การกำหนดพันธกิจ (mission)

พันธกิจ (mission) คือเป้าหมายที่ชัดเจนกว่าวิสัยทัศน์ มีการระบุประเภทของเป้าหมายที่ชัดเจนขึ้น และมีการระบุวิธีการที่จะทำให้บรรลุวิสัยทัศน์ พันธกิจมีความสำคัญเช่นเดียวกับวิสัยทัศน์ กล่าวคือ ถ้าองค์กรใดไม่ได้กำหนดพันธกิจไว้ จะทำให้ไม่สามารถเห็นภาพอนาคตในองค์การได้ชัดเจน ตรงกันข้ามกับองค์การที่มีพันธกิจที่กล่าวไว้ชัดเจน ย่อมมีภาพในอนาคตที่ชัดเจน มีระเบียบ ลักษณะที่ดีของพันธกิจนั้น จะต้องเป็นข้อความที่ไม่ขัดแย้งกับวิสัยทัศน์ ซึ่งมีการกำหนดเป้าหมายย่อยขององค์การ โดยอิงข้อความของวิสัยทัศน์ ตลอดจนมีการระบุช่วงเวลา ระบุขอบเขตพื้นที่ กลุ่มผู้รับผิดชอบ และวิธีการที่ต้องการให้บรรลุเป้าหมายไว้อย่างชัดเจน

3. ขั้นตอนที่ 3 การกำหนดค่านิยมร่วม (shared value)

ค่านิยมร่วม (shared value) เป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้ทุกคนในองค์กรมีแนวคิด ความเชื่อ และพฤติกรรมการทำงานในทิศทางเดียวกัน ซึ่งจะเป็ นวิธีการช่วยส่งเสริมให้แผนกลยุทธ์ และแผนปฏิบัติการประสบความสำเร็จสะดวกและรวดเร็วขึ้น ถ้าองค์กรใดมีค่านิยมร่วมที่ดี ก็จะสามารถช่วยทำหน้าที่กำกับดูแลให้บุคลากรคิด และแสดงพฤติกรรมออกไปในทิศทางที่ใกล้เคียงกัน ถ้าปราศจากค่านิยมร่วมที่ดีแล้ว บุคลากรขององค์กรอาจจะมีความคิด และพฤติกรรมที่แตกต่างกัน ทำให้เกิดความขัดแย้งในองค์กร ทั้งความขัดแย้งระหว่างบุคคลต่อบุคคล ความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม และความขัดแย้งระหว่างบุคลากรกับองค์กร ตัวอย่างค่านิยมร่วม ได้แก่ การทำงานเป็นทีม มีวินัย ขยัน ซื่อสัตย์ สร้างจิตสำนึกของการเป็นเจ้าของ ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ ฯลฯ

4. ขั้นตอนที่ 4 การกำหนดความสามารถหลัก (core competency)

ความสามารถหลัก (core competency) คือ ผลรวมที่ผสมผสานความรู้ ทักษะ วิทยาการ และนวัตกรรมอันหลากหลายของบุคลากร จนก่อให้เกิดเอกลักษณ์อันโดดเด่นขององค์กร ความสามารถขององค์กรจึงเกิดจากการสั่งสม บ่มเพาะความรู้ ทักษะ วิทยาการจากอดีตจากการกำหนดวิสัยทัศน์ และจุดหมายระดับต่างๆ ในอนาคตขององค์กร แต่ละองค์กรจึงมีความสามารถหลักที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสามารถแต่ละองค์กรที่จะกำหนดความสามารถหลักที่สอดคล้องกับความชำนาญพิเศษของตนเอง และสอดคล้องกับแนวโน้ม การเปลี่ยนแปลงในอนาคต ดังนั้น หากองค์กรใดสามารถกำหนดความสามารถหลักที่เหมาะสม ก็จะเป็นหลักประกันได้ว่า องค์กรนั้นจะสามารถรักษาความสามารถในการแข่งขัน (competitiveness) ได้อย่างยั่งยืน ซึ่งความสามารถหลักนี้จะได้รับการคัดเลือกและกำหนดไว้ให้แก่บุคลากรทุกระดับ เพื่อให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ (vision) และแผนกลยุทธ์ขององค์กร ภาครัฐเอง ได้มีการกำหนด ความสามารถหลัก และความสามารถประจำกลุ่มงานในหน่วยงาน เช่น การมุ่งผลสัมฤทธิ์บริการที่ดี การสั่งสมความเชี่ยวชาญในงานอาชีพ จริยธรรม ความร่วมแรงร่วมใจ ฯลฯ

5. ขั้นตอนที่ 5 การกำหนดดัชนีวัดความสำเร็จ

การระบุดัชนีชี้วัดของกระบวนการ ควรมีความเกี่ยวข้องกับการบรรลุเป้าหมาย สามารถวัดค่าได้ และมีการระบุวิธีการวัดค่าที่ชัดเจน รวมทั้งมีการระบุเป้าหมายเป็นตัวเลขที่ชัดเจน ระบุกิจกรรมที่ต้องดำเนินงานภายใต้กระบวนการที่ได้ระบุไว้ในแต่ละกระบวนการ จะต้องมีการประเมินหรืองานที่ได้จัดทำ โดยแต่ละกิจกรรมต้องสามารถระบุผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจกรรมได้ และระบุระยะเวลาที่ใช้ในการดำเนินกิจกรรม ตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดการดำเนินการ

6. ขั้นตอนที่ 6 การกำหนดจุดมุ่งหมายเชิงกลยุทธ์

จุดมุ่งหมายเชิงกลยุทธ์คือ จุดมุ่งหมายในระดับถัดมาจากพันธกิจ เป็นการนำพันธกิจ แต่ละด้านมากำหนดจุดมุ่งหมายให้ชัดเจนยิ่งขึ้น จุดมุ่งหมายเชิงกลยุทธ์จึงมีความชัดเจนมากกว่าข้อความ

ในพันธกิจ จุดมุ่งหมายเชิงกลยุทธ์เป็นเรื่องของอนาคตอีกมิติหนึ่ง จุดมุ่งหมายเชิงกลยุทธ์เป็นเสมือนตัวเชื่อมระหว่างแผนกลยุทธ์ และแผนปฏิบัติการ เป็นเครื่องมือในการเปลี่ยนแปลงกลยุทธ์สู่ปฏิบัติการในทางปฏิบัติการทำจุดมุ่งหมายเชิงกลยุทธ์ให้เป็นรูปธรรมนั้นนิยามกำหนดหรือ เปลี่ยนจุดมุ่งหมายเชิงกลยุทธ์เป็นแผนงาน ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า จุดมุ่งหมายเชิงกลยุทธ์ก็คือจุดมุ่งหมาย ของแผนงานนั่นเอง

ลักษณะของจุดมุ่งหมายเชิงกลยุทธ์ที่ดี มีดังนี้คือ ต้องสื่อให้เห็นถึงผลลัพธ์ปลายทาง ในอีก 3-5 ปี ที่องค์กรต้องบรรลุถึง ต้องเป็นจุดมุ่งหมายที่สอดคล้องกับพันธกิจและวิสัยทัศน์ขององค์กร มีลักษณะเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน สามารถเปลี่ยนเป็นกิจกรรมที่สามารถสื่อสารเพื่อมอบหมายงาน และกระจายงานแก่พนักงานระดับปฏิบัติการได้ และมีความเป็นไปได้ใน การนำไปปฏิบัติ ซึ่งหมายถึงการจัดทรัพยากรที่จำเป็น และนำไปสู่การพัฒนาวิธีการให้บริการ และวิธีผลิตแบบใหม่ที่ ดีกว่าเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กร (วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์. (2551)

สรุปได้ว่า การนำนโยบายการศึกษาไปสู่การปฏิบัติ แผนกลยุทธ์ ซึ่งก็คือแผนที่จัดทำขึ้น โดยการนำเอาจุดมุ่งหมายระดับกลยุทธ์ในแผนแม่บทมาสู่การปฏิบัติ ขั้นตอนหลักในการจัดทำแผน กลยุทธ์มี 6 ขั้นตอน คือ การกำหนดวิสัยทัศน์ การกำหนดพันธกิจ การกำหนดค่านิยมร่วม การ กำหนดความสามารถหลัก การกำหนดดัชนีวัดความสำเร็จ และการกำหนดจุดมุ่งหมายเชิงกลยุทธ์

ในปี ค.ศ.1976 วอลเตอร์ วิลเลียม (Walters Williams) และริชาร์ดเอลมอร์ (Richard Elmore) เห็นว่าปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ปัญหาทางการเมืองและระบบราชการซึ่งเป็น อุปสรรคสำคัญที่กีดขวางความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนปัญหาทางด้านเทคนิค หรือปัญหาวิธีการนั้น ไม่ได้มีความสำคัญมากเท่าปัจจัยสองประการข้างต้น เนื่องจากภายในรัฐบาล มีลำดับชั้นเป็นจำนวนมาก และพฤติกรรมของระบบราชการก็มีลักษณะซับซ้อน เมื่อแผนงาน โครงการต่างๆ จะต้องผ่านขั้นตอนการกำหนดนโยบายไปสู่การนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีหลาย ขั้นตอน หลายหน่วยงาน ความรับผิดชอบของแต่ละชั้น แต่ละหน่วยงานต่อแผนงาน โครงการนั้นก็ยากที่จะกำหนดชัดเจนได้ จึงมักปรากฏเสมอว่า ไม่มีใครยอมรับผิดชอบอย่างแท้จริงต่อปัญหา การ นำนโยบายไปปฏิบัติที่เกิดขึ้น โดยเสนอความคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้

1. ความแตกต่างระหว่างความล้มเหลวเชิงทฤษฎีกับความล้มเหลวเชิงปฏิบัติ เมื่อแผนงาน หรือโครงการหนึ่งๆ ไม่ประสบผลสำเร็จ จำเป็นจะต้องแยกให้ออกว่าเกิดจากความล้มเหลวของ ทฤษฎีหรือความล้มเหลวของการปฏิบัติ เป็นการแยกระหว่างปัญหาที่ว่าแนวความคิดตามแผนงาน นั้นไม่สามารถนำไปสู่ผลที่ต้องการ แม้ว่าจะได้มีการนำไปปฏิบัติอย่างถูกต้องก็ตามหรือว่าเป็น แนวคิดที่สามารถก่อให้เกิดผลตามเป้าหมาย นโยบาย หากแต่ได้รับการนำไปปฏิบัติอย่างผิดพลาด

2. ความชัดเจนของเป้าหมาย การกำหนดในรูปตัวแปรที่สามารถวัดได้ และการยอมรับ จากผู้ที่เกี่ยวข้อง ปัญหาที่พบบ่อยก็คือ เป้าหมายใหญ่ของแผนงานซึ่งมีลักษณะกว้างๆ มักได้รับการยอมรับโดยทั่วไป แต่เมื่อถึงขั้นตอนที่ต้องมีการตีความเพื่อกำหนดเป้าหมายเฉพาะแล้ว โอกาสที่จะไม่ได้รับการยอมรับร่วมกันก็จะสูงขึ้น

3. ปัญหาความจำเพาะเจาะจงของข้อกำหนดในแผนงานและโครงการ หากข้อกำหนดเหล่านี้มีลักษณะกว้างๆ ก็จะได้รับการยอมรับมากกว่าข้อกำหนดที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง

4. ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับวิธีการนำนวัตกรรม เทคโนโลยีมาใช้ให้เกิดประโยชน์ โรเบิร์ต เค ยิน (Robert K. Yin) และคณะได้ศึกษากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติในปี ค.ศ. 1977 ของมลรัฐต่างๆ และท้องถิ่น ในเรื่องการนำนวัตกรรมเทคโนโลยี (Technological innovation) ให้เกิดประโยชน์แก่ ผู้รับบริการหรือประชาชน แสดงให้เห็นว่า นวัตกรรมเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการปรับปรุงการบริการ รองลงไป คือการให้ความรู้ ความเข้าใจ และสภาพแวดล้อมในหน่วยงาน การสนับสนุนจากผู้บริหารระดับสูงเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อ การนำนวัตกรรมไปใช้ในหน่วยงาน และความรวดเร็วในการนำนวัตกรรมไปใช้ การทำงานเป็นทีม ความพร้อมของ ทรัพยากร

แต่การศึกษาวิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติ ของ พอล เบอร์แมน (Paul Berman) ในปี 1978 เรื่อง "The study of macro and micro-implementation" ให้ทรรศนะว่าปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติส่วนมากจะเกิดขึ้นจากปฏิสัมพันธ์จากสถาบันต่างๆ ที่รับผิดชอบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้เสนอกรอบการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติในสองระดับคือ (1) การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค (macro-implementation) (2) การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค (micro-implementation) เช่น นโยบายทางสังคมที่เกี่ยวกับการบริการของรัฐไปยังประชาชน สามารถแยกปัญหาในระดับมหภาค ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริการระดับท้องถิ่น (local micro-implementation) การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค เป็นวิธีการที่รัฐบาลกลาง จะต้องใช้ในการบริหารนโยบายเพื่อทำให้หน่วยปฏิบัติในระดับท้องถิ่นปฏิบัติตามแนวทางที่รัฐบาลต้องการ วิธีการที่หน่วยปฏิบัติจะปรับเปลี่ยนและดำเนินการตามนโยบายตามวิถีทางของตนเอง เรียกว่า การนำนโยบายปฏิบัติในระดับจุลภาค การกำหนดนโยบายจะต้องดำเนินการด้วย ความรอบคอบเนื่องจาก (1) การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาคไม่อาจจะหลีกเลี่ยงเงื่อนไขทางการเมือง (2) รัฐบาลกลางมีข้อจำกัดในการสร้างอิทธิพลเหนือผู้ปฏิบัติในระดับท้องถิ่นเพราะอำนาจที่มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริงของการนำนโยบายไปปฏิบัติอยู่ในระดับท้องถิ่น (3) การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคจะขาดประสิทธิภาพ ถ้าไม่สามารถปรับกระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งไม่สามารถพยากรณ์หรือควบคุมจากหน่วยงานภายนอกได้

วเรช จันทรศร (2543, หน้า 49-62) ได้ศึกษาปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ พบปัญหา 5 ด้าน ได้แก่

1. ปัญหาด้านสมรรถนะ ปัญหาด้านนี้จะมีมากหรือน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับปัจจัยย่อยๆ หลายประการ ได้แก่ ปัจจัยทางด้านบุคลากร ปัจจัยทางด้านเงินทุน ปัจจัยทางด้านวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ ตลอดจนปัจจัยทางด้านวิทยาการหรือเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย

2. ปัญหาทางด้านการควบคุม ปัญหาด้านนี้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขต่างๆ หลายประการดังนี้

2.1 เงื่อนไขประการแรก ขึ้นอยู่กับความสามารถของหน่วยที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบายว่าจะสามารถแปลงนโยบายนั้น ๆ ออกมาเป็นแนวทางปฏิบัติ แผนงานหรือโครงการที่สอดคล้องกับความต้องการของนโยบายเพียงใด

2.2 เงื่อนไขประการที่สอง ขึ้นอยู่กับว่า กิจกรรมของนโยบาย แผนงาน หรือโครงการนั้นมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนเพียงใด

2.3 เงื่อนไขประการที่สาม ขึ้นอยู่กับการที่หน่วยปฏิบัติจะมีการกำหนดภารกิจตลอดจนมาตรฐานในการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับแนวทางการปฏิบัติงานรวมแผนงานหรือโครงการนั้นเพียงใด

3. ปัญหาทางด้านความร่วมมือ และการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ พบว่า มีเงื่อนไขหรือเหตุผลหลักๆ อย่างน้อย 7 ประการ ที่มีผลทำให้สมาชิกในองค์กรหรือหน่วยปฏิบัติไม่ให้ความร่วมมือหรือต่อต้านการเปลี่ยนแปลงที่เป็นผลมาจากนโยบาย ดังนี้

3.1 สมาชิกในองค์กรหรือหน่วยปฏิบัติเห็นว่า นโยบายนั้นไม่ได้มาจากรากฐาน ความต้องการของตนที่แท้จริงหรือไม่ได้เห็นความสำคัญของนโยบายนั้น

3.2 สมาชิกในองค์กรหรือหน่วยปฏิบัติทำการต่อต้าน เพราะเห็นว่า นโยบายนั้นมีผลทำให้ คุลยพินิจในการปฏิบัติงานตลอดจนพฤติกรรมในการปฏิบัติงานประจำของตนต้องเปลี่ยนแปลงไป

3.3 หัวหน้าของหน่วยปฏิบัติไม่ได้ให้ความสนับสนุนในนโยบายนั้น

3.4 สมาชิกในองค์กรหรือหน่วยปฏิบัติทำการต่อต้าน เพราะเห็นว่า การปฏิบัติตามนโยบายนั้นจะส่งผลทำให้งบประมาณ อัตรากำลังของหน่วยต้องลดลงในระยะยาว อีกทั้งยังอาจจะก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนในภารกิจและหน้าที่ของบุคลากรอย่างขนานใหญ่

3.5 สมาชิกในองค์กรหรือหน่วยปฏิบัติเห็นว่า นโยบายนั้นถูกกำหนดขึ้นโดยฝ่ายบริหารที่ไม่เข้าใจว่า สภาพความเป็นจริงในการปฏิบัติงานหรือการให้บริการของผู้ปฏิบัติเป็นอย่างไร

3.6 สมาชิกในองค์กรหรือหน่วยปฏิบัติไม่เห็นด้วยกับสาระหรือวิธีการปฏิบัติในโครงการหรือนโยบายนั้น เพราะไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจดังกล่าว

3.7 สมาชิกในองค์กรหรือหน่วยปฏิบัติไม่ให้ความร่วมมือและต่อต้าน เนื่องจากขาดความรู้ ความเข้าใจว่าจะปฏิบัติตามนโยบายนั้นอย่างไร

4. ปัญหาทางด้านอำนาจ และความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเกิดจากเรื่องของอำนาจและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติกับองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง จะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับเงื่อนไขหรือปัจจัยย่อยหลายประการ ดังนี้

4.1 ลักษณะของการติดต่อ และความสัมพันธ์ที่หน่วยปฏิบัติมีกับหน่วยงานที่ควบคุมนโยบาย

4.2 ระดับความจำเป็นที่หน่วยปฏิบัติจะต้องแสวงหาความร่วมมือ ฟังพาหรือทำความเข้าใจกับหน่วยงานหลักอื่นๆ

4.3 ระดับของความเป็นไปได้ที่เจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยจะสามารถทำงานร่วมกันได้

5. ปัญหาทางด้านความสนับสนุน และความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลสำคัญเป็นปัญหาหลักอีกด้านหนึ่งของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัญหาดังกล่าวอาจลุกลามส่งผลไปถึงความล้มเหลวของนโยบายนั้นโดยตรงก็ได้ ถ้าองค์กรหรือบุคคลสำคัญ ได้แก่ กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ นักการเมือง ข้าราชการระดับสูง ตลอดจนสื่อมวลชน ไม่ให้ความสนับสนุนทั้งในแง่ของการเมือง เงินทุน งบประมาณ ตลอดจนอุปสรรคในแง่ของการต่อต้านเตะถ่วงหรือคัดค้านนโยบายนั้น

สรุปได้ว่า ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติในทัศนะของ วรเดช จันทรรพร ประกอบด้วยปัญหาหลัก 5 ด้าน คือ ปัญหาด้านสมรรถนะ ปัญหาด้านการควบคุม ปัญหาด้านความร่วมมือและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ปัญหาด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง และปัญหาทางด้านความสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลสำคัญ

กล้า ทองขาว (2548) กล่าวถึงทฤษฎีของพอล ซาบาเตียร์ (Paul A. Sabatier) และแดเนียล แมสมาเนียน (Daniel A. Mazmanian) ในการวิเคราะห์กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า คือ การแสวงหาปัจจัยที่ส่งผลต่อการบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งจำแนกเป็นองค์ประกอบ 3 ประการคือ

1. ความสามารถในการแก้ปัญหาได้และสาระนโยบาย ปัญหา นโยบายจะมีระดับความยากง่ายแตกต่างกัน ปัญหา นโยบายบางนโยบายอาจง่ายต่อการแก้ไข ในขณะที่บางนโยบายมีปัญหาที่สลับซับซ้อนมาก ทำให้ยากต่อการแก้ไข ทุกประเด็นปัญหาล้วนแต่แสดงฐานะเป็นตัวแปรอิสระ

ย่อยสำคัญ ที่แยกตัวเป็นอิสระจากตัวแปรย่อยอื่นๆ ตัวแปรเหล่านี้แสดงความสามารถในการแก้ปัญหานโยบายขององค์กร หรือสถาบันที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้

1.1 การมีทฤษฎีสันับสนุนและการอิงหลักวิชาการ นโยบายที่นำไปใช้เพื่อแก้ปัญหา ต้องมีความรู้พื้นฐานทางทฤษฎีรองรับ มีทฤษฎีในการแก้ปัญหาที่จัดทำเป็นนโยบาย เพราะทฤษฎีจะช่วยให้เข้าใจระดับความรุนแรงของปัญหาที่กลุ่มเป้าหมายกำลังเผชิญอยู่ ช่วยให้เข้าใจความสัมพันธ์ของพฤติกรรมกลุ่มเป้าหมายกับการเปลี่ยนแปลงระดับความรุนแรงของปัญหา

1.2 ระดับความหลากหลายของพฤติกรรมที่ต้องการควบคุม นโยบาย ต้องการควบคุมพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายหลากหลายมากเท่าใด ความยากลำบากที่จะกำหนดกรอบการควบคุมพฤติกรรมให้ชัดเจนจะมีมากเท่านั้น และการที่จะทำให้อัตุประสงค์ของนโยบายบรรลุผลจะมีโอกาสน้อยลงตามลำดับ

1.3 การระบุลักษณะและขนาดกลุ่มเป้าหมาย จำนวนกลุ่มเป้าหมายที่นโยบายต้องการ ให้เปลี่ยนพฤติกรรม เมื่อเทียบกับประชากรอื่นๆ กล่าวคือ ยิ่งกลุ่มเป้าหมายที่นโยบายนิยามไว้มีจำนวนน้อยเท่าใด การได้รับการสนับสนุนทางด้านการเมือง และความเป็นไปได้ที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จจะมีมากเท่านั้น

1.4 ขนาดของความต้องการการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมาย หากนโยบายที่ประกาศใช้มุ่งเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายมากเท่าใด โอกาสที่การนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติจะประสบปัญหาหรือล้มเหลวจะมีมากเท่านั้น

2. ลักษณะโครงสร้างการนำนโยบายไปปฏิบัติที่นโยบายกำหนด คือ การระบุข้อความนโยบายในด้านการเลือกรูปแบบของสถาบัน หรือองค์กรที่รับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีศักยภาพและเหมาะสมกับลักษณะและประเภทนโยบาย มีกฎหมายรองรับ มีการจัดสรรทรัพยากรองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ควรมีการทำความเข้าใจกับข้าราชการผู้ปฏิบัติและกำหนดแนวการควบคุมและปฏิบัติงานของผู้เกี่ยวข้องดังนี้

2.1 มีทฤษฎีองค์กรที่เที่ยงตรงรองรับ หมายถึง การที่จะทำให้นโยบายบรรลุวัตถุประสงค์จะต้องอาศัยพื้นฐานแนวคิดทฤษฎีสองลักษณะ คือ ลักษณะแรกทฤษฎีเชิงเทคนิคและลักษณะที่สองคือทฤษฎีเกี่ยวกับองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ทฤษฎีทั้งสองลักษณะที่เลือกมาใช้จะต้องมีความเหมาะสมกับประเภทนโยบาย และลักษณะเฉพาะของนโยบาย

2.2 ระดับความชัดเจนของวัตถุประสงค์นโยบาย มีความสำคัญต่อการกำหนดแนวทางการประเมินแผนงาน ช่วยป้องกันความสับสนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และช่วยให้ องค์กรสามารถจัดสรรทรัพยากรสนับสนุนกิจกรรมต่างๆ ตรงตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย

2.3 องค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติได้รับการสนับสนุนด้านการเงิน เงินเป็นทรัพยากรจำเป็นที่องค์กรจะต้องนำไปใช้เป็นค่าจ้าง ค่าตอบแทน และค่าใช้จ่ายอื่นๆ เพื่อการบริหารแผนงาน เพื่อการควบคุม และการกำกับทำให้เป็นไปตามนโยบาย องค์การจะสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จได้ต้องได้รับการสนับสนุนด้านการเงินและงบประมาณเพียงพอ

2.4 การบูรณาการโครงสร้าง การนำนโยบายไปปฏิบัติภายในและระหว่างองค์การลดหลั่นกันแต่ระดับ การบูรณาการที่ลดหลั่นกัน (hierarchical integration) ภายในโครงสร้างองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะช่วยประสานการปฏิบัติในแต่ละระดับให้สอดคล้องกัน ช่วยประสานการรับรู้ ประสานความเข้าใจ การตกลงใจเกี่ยวกับการปฏิบัติ รวมทั้งแก้ปัญหาาร่วมกัน ความล้มเหลวที่ผ่านมามีสาเหตุของความล้มเหลวประการหนึ่ง คือ การขาดกลไกและวิธีการประสานงานกันตั้งแต่ในระดับชาติระดับภูมิภาค และท้องถิ่นขององค์การที่รับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.5 กำหนดแบบแผนการตัดสินใจ เพื่อการปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย ไว้ชัดเจน สารของนโยบายควรมีการกำหนดแบบแผนหรือมีกฎเกณฑ์การตัดสินใจ (decision rules) ไว้ชัดเจน มีการระบุอำนาจตัดสินใจอนุมัติการใช้จ่ายเงิน การวินิจฉัยปัญหา อำนาจกำกับ ดูแลควบคุมการให้รางวัล หรือการลงโทษแก่คณะกรรมการคณะทำงาน หรือบุคคลใดไว้ชัดเจน

2.6 มีการมอบหมายงานแก่หน่วยงาน หรือข้าราชการที่รับผิดชอบตามความชำนาญ ความสำคัญของการมอบหมายงานให้หน่วยงานและบุคคลรับผิดชอบ สร้างข้อผูกพันต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย เพื่อให้หน่วยงานได้นำข้อกำหนดและมาตรฐานของงานไปใช้ในกระบวนการปฏิบัติ การมอบหมายงานและการมอบหมายความรับผิดชอบ จะเป็นการผลักดันให้หน่วยงานและข้าราชการปฏิบัติตามอาณัติของนโยบาย หลักการโดยทั่วไปของการสร้างข้อผูกพันต่อวัตถุประสงค์ของนโยบายก็คือ (1) หน่วยงานที่สมควรได้รับมอบหมายให้เป็นผู้รับผิดชอบนโยบายที่ริเริ่มขึ้นใหม่ คือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหานโยบายนั้นมากที่สุดหรืออาจจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาใหม่เพื่อทำหน้าที่บริหารนโยบายนี้เป็นการเฉพาะ และ (2) ผู้นำสูงสุดของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (top implementing officials) ควรได้รับเลือกมาจากผู้นำคนสำคัญที่ศรัทธาต่อนโยบายและสนับสนุนนโยบายอย่างจริงจัง

2.7 การเปิดโอกาส ให้บุคคลภายนอกมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมของบุคคลภายนอกมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้มีการตรวจสอบและประเมินกระบวนการปฏิบัติงานของบุคลากรและหน่วยงานที่รับผิดชอบนโยบาย

3. ตัวแปรที่มีใช้เนื้อหาของสาระของนโยบาย ตัวแปรอื่นที่มีใช้ตัวแปรที่มาจากเนื้อหาของสาระของนโยบาย แต่ตัวแปรเหล่านี้ก็มีอิทธิพลต่อผลิตผลขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติต่อกลุ่มเป้าหมายที่จะต้องปฏิบัติตามนโยบาย และต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย

3.1 เจื่อนใจทางสังคม เศรษฐกิจและเทคโนโลยี สังคม เศรษฐกิจและเทคโนโลยีมีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ เจื่อนใจที่แตกต่างกันมากทางสังคม เศรษฐกิจ ประชาชนจะมีความสัมพันธ์ต่อการรับรู้ปัญหา นโยบายที่ประกาศใช้ รวมทั้งทำให้ยุ่งยากในการจัดสรรทรัพยากร ความแตกต่างกันมาก ในสภาพสังคมเศรษฐกิจของท้องถิ่นเป็นเจื่อนใจที่ยุ่งยากมากในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ เพราะความรุนแรงของปัญหาแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน การประกาศบังคับใช้กฎหมาย นโยบายบางลักษณะจะมีผลกระทบต่อสภาพสังคมเศรษฐกิจของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยี

3.2 สื่อสารมวลชนมีความสำคัญต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ สื่อสารมวลชนเป็นปัจจัยในการพัฒนาการรับรู้และความเข้าใจของสาธารณะ รวมทั้งความเข้าใจของผู้นำทางการเมืองในหลายระดับ รวมถึงระดับท้องถิ่น สื่อวิทยุโทรทัศน์และหนังสือพิมพ์ มีอิทธิพลในการจูงใจให้สาธารณะเห็นคล้อยตามหรือต่อต้าน สื่อสารมวลชนจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยส่งเสริม หรือเป็นอุปสรรคต่อนโยบายที่นำไปปฏิบัติ

3.3 การสนับสนุนสาธารณะ โดยทั่วไปสาธารณชนจะมีอิทธิพลต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติคือ ความเห็นสาธารณะจะมีอิทธิพลอย่างมากต่อการนำไปสู่ประเด็นการอภิปรายทางการเมือง ความเห็นสาธารณะจากท้องถิ่นจะมีอิทธิพลต่อสมาชิกสภานิติบัญญัติในการ ให้การสนับสนุนหรือคัดค้านกฎหมายที่ประกาศใช้ และการสำรวจความคิดเห็นคือสิ่งที่ฝ่ายบริหารหรือผู้ปกครองประเทศชอบใช้เป็นเครื่องมือ เพื่อรับรองและผลักดันนโยบายที่กำลัง ประกาศใช้

3.4 ทิศนคติต่อนโยบายของกลุ่มผู้เลือกตั้ง ในประเทศสังคมประชาธิปไตย บทบาท ของกลุ่มผู้เลือกตั้งมีความสำคัญต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายสาธารณะบางประเภททำให้เห็นนโยบายที่นำไปปฏิบัติสำเร็จหรือล้มเหลว เพราะกลุ่มผู้เลือกตั้งอาจจะพยายามเสนอให้มีการตัดหรือลดจำนวนงบประมาณประจำปีที่จัดสรรให้หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติหรืออาจเข้าไปแทรกแซงการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติโดยตรง หรืออาจเข้าไปแทรกแซงโดยอ้อม

3.5 การสนับสนุนจากผู้มีอำนาจ ผู้มีอำนาจมีบทบาทสำคัญที่จะควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย มีอำนาจจัดสรรทรัพยากร และงบประมาณสนับสนุน

3.6 ข้อผูกพันและทักษะของภาวะผู้นำที่นำนโยบายไปปฏิบัติ การให้ลำดับ ความสำคัญของวัตถุประสงค์ของนโยบาย และการเลือกแนวทางการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ เกิดจาก

สำนึกของบุคลากรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ การทำให้วัตถุประสงค์ของนโยบายบรรลุผลมากขึ้นเพียงใด จะขึ้นอยู่กับทักษะทัศนคติ และความสามารถของบุคลากร และ ความผันแปรของทัศนคติ ทักษะและความสามารถของบุคลากรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ขึ้นอยู่กับระดับการส่งเสริมสนับสนุน ทักษะภาวะผู้นำของผู้บริหารที่ต้องจูงใจให้บุคลากรในหน่วยงาน มองเห็นคุณค่า มีความพึงพอใจ ต่อนโยบาย แล้วร่วมกันปฏิบัติและทุ่มเทความสามารถ อุทิศเวลา เพื่อให้นโยบายบรรลุผลสำเร็จ

4. ขั้นตอนในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในฐานะที่เป็นตัวแปรตาม (dependent variables) ซึ่งเป็นขั้นตอนในภาพรวม ของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการมองที่กระบวนการของผลการปฏิบัติตามนโยบาย ประกอบด้วย

4.1. ผลผลิตนโยบาย (policy outputs) ของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

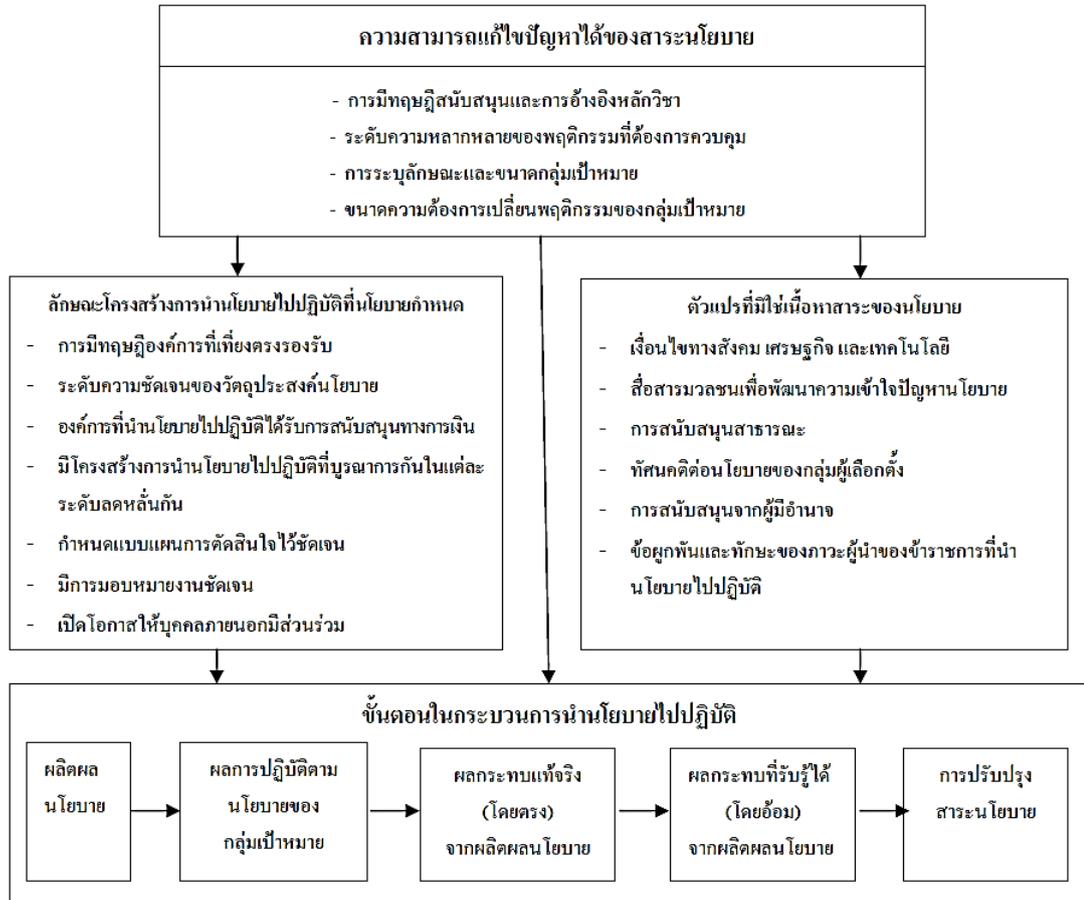
4.2. ผลการปฏิบัติตามนโยบายของกลุ่มเป้าหมาย

4.3 ผลกระทบแท้จริง (actual impacts) จากการนำนโยบายปฏิบัติของหน่วยงานที่
รับผิดชอบ

4.4 ผลกระทบที่รับรู้ได้ (perceived impacts) จากผลิตผล ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

4.5 การปรับปรุงอย่างสำคัญของสาระนโยบาย (major revision)

จากแนวคิดที่ได้นำเสนอมาข้างต้น สามารถสรุปเป็นแผนภาพเพื่อให้เห็นถึง ความสัมพันธ์ ของลำดับขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติตามแนวคิดของ ซาบาเตียร์ (Sabatier) และแมสมาเนียน (Mazmanian) ดังปรากฏในภาพประกอบ 3



ภาพที่ 3 ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของ ซาบาเตียร์ และแมสมาเนียน (Sabatier and Mazmanian)

ที่มา : Sabatier and Mazmanian, 1980 อ้างถึงใน กล้า ทองขาว (2548, หน้า 40)

นอกจากนั้นในปี 2534 กล้า ทองขาว ได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ: กรณีศึกษานโยบายรณรงค์เพื่อการเรียนรู้หนังสือ แห่งชาติ พบว่ากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีตัวแปรหลากหลายที่ส่งผลให้นโยบายที่นำไป ปฏิบัติประสบผลสำเร็จหรือล้มเหลว ซึ่งมีทั้งที่เป็นตัวแปรทางการเมือง และตัวแปรทางการบริหาร ตัวแปรต่างๆ เหล่านี้ จะแสดงให้เห็นอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไป ปฏิบัติมากน้อยแตกต่างกัน บางตัวแปรอาจมีอิทธิพล โดยตรง บางตัวแปรอาจมีอิทธิพล โดยอ้อม และตัวแปรต่างๆ เหล่านี้มักรวมกันเป็นกลุ่มหรือเป็นชุดดังนี้

1. ชุดตัวแปรด้านเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของนโยบาย ตัวแปรชุดนี้ประกอบด้วย การสื่อสารเกี่ยวกับข้อความนโยบาย (policy statements) ด้านเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย

ภายในและระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ความเข้าใจเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายของผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และผู้เกี่ยวข้องกันบนนโยบายตรงตามเจตนาของนโยบาย ความเข้าใจตรงกันด้านเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายของหน่วยงานที่รับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติ ความสอดคล้องและความสัมพันธ์ของวัตถุประสงค์ของนโยบาย แผนงาน โครงการและ กิจกรรม ความสำคัญของชุดตัวแปร ความชัดเจนของเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ ของนโยบายที่มีต่อผลิตผลขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติคือ

1.1 การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ กระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายที่กำหนดไว้กับการกระทำที่มุ่งไปสู่การบรรลุผลสำเร็จของเป้าหมาย การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงอยู่ที่การกระทำกับเป้าหมายซึ่งจะต้องมีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน และจะต้องเป็นการกระทำที่มุ่งตรงที่จะให้วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ก่อนหน้านั้นบรรลุผลสำเร็จ ดังนั้นเป้าหมาย และวัตถุประสงค์จึงมีความสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติในฐานะเป็นสิ่งที่ต้องกระทำให้บรรลุผล

1.2 ช่องทางที่ทำให้นโยบายล้มเหลว คือ เป้าหมายไม่ชัดเจนในด้านคุณค่าทำให้บุคคลและองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ หรือฝ่ายบริหารสามารถบิดเบือนเป้าหมายได้ หากเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย สามารถทำให้บุคคลและองค์การที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและระหว่างองค์การเข้าใจได้ชัดเจน ก็จะช่วยให้สามารถกำหนดแนวปฏิบัติได้ชัดเจน

1.3 เป้าหมายการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ เงื่อนไขสำคัญต่อผลสำเร็จของนโยบาย เพราะเป้าหมายมิใช่เป็นเพียงสัญลักษณ์ แต่จะต้องมีความเป็นจริงและวัดได้และหากเป้าหมายมีความคลุมเครือ จะส่งผลให้การกำหนดแผนงาน กำหนดขั้นตอนการปฏิบัติไม่ชัดเจนหรือมีความสลับซับซ้อน หากเป้าหมายชัดเจนจะช่วยให้สามารถระบุเครื่องมือ อุปกรณ์ รวมทั้งการให้ความสนับสนุน การให้ข้อชี้แนะมีลำดับขั้นตอนชัดเจน

1.4 การทำความเข้าใจตรงกันของบุคคลและองค์การที่รับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติ ด้านเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของนโยบาย จะทำให้การปฏิบัติตามนโยบายเป็นระเบียบอยู่กับร่องกับรอย (consistency) ทำให้ผู้ปฏิบัติเคารพในบทบาทของกันและกัน ทำให้มีศูนย์รวมอำนาจการปฏิบัติที่เข้มแข็ง เพราะในการปฏิบัติภารกิจใดๆ หากผู้ปฏิบัติต้องระมัดระวังในข้อระเบียบกฎเกณฑ์แนวทางและวิธีการที่มีผู้กำหนดไว้ให้น้อยเท่าใด การปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จจะมีมากขึ้นเท่านั้น เมื่อทุกฝ่ายมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของนโยบายตรงกัน ความจำเป็นที่จะต้องเข้าไปแนะนำ กำกับดูแล และทบทวนกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติก็จะลดน้อยลง

1.5 ความคลุมเครือของเป้าหมายและวัตถุประสงค์นโยบาย จะทำให้ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสลับซับซ้อน อาจทำให้ระบบราชการที่ดูแลรับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติ สามารถเบี่ยงเบนเป้าหมายหรือเจตนาเดิมของนโยบาย แล้วนำทรัพยากรไปใช้ผิดทาง ทำให้

เป็นการยากที่บุคคลภายนอกที่จะเข้าไปตรวจสอบ ควบคุม พฤติกรรมการบริหาร ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งในการปฏิบัติ ทำให้สูญเสียพลังความสามารถของบุคคลขององค์กร และส่งผลให้นโยบายประสบความสำเร็จล้มเหลวในที่สุด

2. ชุดตัวแปรการกำหนดภารกิจ และการมอบหมายงาน ตัวแปรชุดนี้ประกอบด้วยความชัดเจนของการกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานไปปฏิบัติ ความเหมาะสมในการแบ่งสรรหน้าที่ และความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงานที่ดำเนินงานไปปฏิบัติ ความเพียงพอของการจัดสรรอำนาจ เพื่อเพิ่มความเป็นไปได้ในการปฏิบัติแก่หน่วยงานที่รับผิดชอบ ความยืดหยุ่นและความคล่องตัวของการนำแนวปฏิบัติไปใช้ ความสอดคล้องของแนวปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การมีมาตรฐานงานตามภารกิจร่วมกันระหว่างหน่วยงาน ความเพียงพอของงบประมาณและความสามารถจัดสรรได้ทันเวลาและระดับความซับซ้อนของการประสานการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานตัวแปรภารกิจและการมอบหมายงานที่มีต่อผลิตผลขององค์กรที่ดำเนินงานไปปฏิบัติคือ

2.1 การดำเนินกิจกรรมที่ชักนำให้ผู้เกี่ยวข้อง และหน่วยงานต่างๆ เข้าร่วมกระบวนการดำเนินงานไปปฏิบัติ หากจำนวนหน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้องมีมากจะทำให้ยากลำบากในการประสานกิจกรรมให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และแม้หน่วยงานหรือผู้เกี่ยวข้องจะเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมายของนโยบาย แต่ก็มีความเห็นแตกต่างกันมากในวิธีการที่จะทำให้เป้าหมายบรรลุผล และอีกประการหนึ่งการดำเนินงานไปปฏิบัติร่วมกันระหว่างองค์กรการปฏิบัติกิจกรรมจะไม่เกิดขึ้นจากการสั่งการแต่จะต้องอาศัยการกระตุ้นส่งเสริมหรือใช้กิจกรรมติดตามผลเป็นเครื่องมือในการกำกับดูแล รวมทั้งการมีแนวทางหรือขั้นตอนของภารกิจที่ชัดเจนในการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างองค์กร ต้องมีการมอบหมายงานตามความถนัด และความสามารถแก่หน่วยงาน เพื่อช่วยป้องกันการเบี่ยงเบนเป้าหมายของนโยบาย นอกจากนั้นระบบการกระตุ้นส่งเสริม และการติดตามผลงานจะมีส่วนช่วยให้หน่วยงานไม่อาจวางเฉย หรือหลีกเลี่ยงการดำเนินการติดตามความรับผิดชอบของตน

2.2 กรณีมีองค์กรเดียว (Single organization) รับผิดชอบดำเนินงานไปปฏิบัติ การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงานชัดเจน จะช่วยให้หัวหน้างานสามารถแสวงหากำลังคน ที่มีความรู้ความสามารถเข้าร่วมงาน มอบหมายงานให้ตรงกับสิ่งที่เขาถนัดและสามารถเป็นไปตามมาตรฐานของงาน การมีภารกิจชัดเจนจะช่วยผู้บริหารสามารถสรรหาและเลือกสรรบุคคลเคลื่อนย้ายบุคคล ส่งเสริมความก้าวหน้าเลื่อนตำแหน่งของบุคลากรได้สมเหตุสมผล ยิ่งไปกว่านั้นการกำหนดภารกิจของงานไว้ชัดเจนจะทำให้สะดวกในแง่ของการจัดสรรอำนาจให้หน่วยงาน และบุคลากรที่ดำเนินงานไปปฏิบัติทั้งในด้านการควบคุม การจัดสรรงบประมาณ และกำกับดูแลงาน

ภาคสนาม การได้รับจัดสรรอำนาจจะช่วยให้หน่วยงานมีอิทธิพลเหนือพฤติกรรมของ ผู้ได้บังคับบัญชาในการกำกับดูแลทำให้การปฏิบัติกิจกรรมสามารถบรรลุผล

2.3 การออกแบบกิจกรรมของแผนงานที่เป็นมาตรฐาน จะช่วยให้ประชาชนเอาใจใส่ ต่อนโยบาย พร้อมจะดูแลสอดส่องการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และยังมีกระบวนการจัดสรร ทรัพยากร วัสดุเงิน จะช่วยให้ประชาชนพร้อมที่จะเข้าไปดูแลการใช้จ่ายเงินตามนโยบายอย่าง แจ่มแจ้ง อย่างไรก็ตาม กฎระเบียบที่กำหนดโดยส่วนกลาง เพื่อสั่งการโดยตรงให้ภูมิภาคหรือท้องถิ่น ปฏิบัติ ให้การดำเนินการเป็นไปตามเป้าหมายของนโยบายระดับชาตินั้น ควรมีความยืดหยุ่นพอสมควร ทั้งนี้เพื่อส่งเสริม จูงใจให้ข้าราชการระดับล่างได้ปรับเปลี่ยนแนวปฏิบัติให้สอดคล้องกับ สถานการณ์ ส่งเสริมให้มีการระดมทรัพยากรในภูมิภาคและท้องถิ่นมาใช้ได้เต็มที่ และสามารถปรับ กลยุทธ์การนำนโยบายไปปฏิบัติให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม เพราะจากผลการศึกษาทางวิชาการ พบว่า แนวปฏิบัติที่กำหนดจากส่วนกลางชัดเจน เมื่อท้องถิ่นนำไปปฏิบัติบางครั้งทำให้เกิดความ ยากลำบาก เนื่องจากขาดความยืดหยุ่น และอาจส่งผลให้เจตจำนงเดิมของนโยบายเบี่ยงเบนไป จะ เห็นได้ว่า การออกแบบกิจกรรมระดับล่างที่สอดคล้องกับมาตรฐานของแผนงานระดับบน เป็นผล จากการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องทุกระดับ และความยืดหยุ่นของการบริหารช่วยให้ผู้บริหาร สามารถปรับตัวได้ทันต่อสถานการณ์ อย่างไรก็ตามการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน ชัดเจน จะส่งผลให้มีการกำหนดความรับผิดชอบงานแต่ละฝ่ายให้สัมพันธ์กัน เป็นแนวทางที่จะ ประสานการทำงานทุกฝ่ายให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และอำนวยความสะดวกต่อการประเมินผล นโยบายด้วย

3. ชุดตัวแปรลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแปรชุดนี้ประกอบด้วยการมี รูปแบบโครงสร้างองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ตั้งแต่ระดับชาติถึงระดับล่างสุดอย่างเหมาะสม ความเป็นเอกภาพของการจัดโครงสร้างองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ทักษะคติของผู้บริหารและ ข้าราชการต่อวัตถุประสงค์ของนโยบายที่นำไปปฏิบัติ ความเพียงพอ ของทรัพยากรและสิ่ง เสริมแรงในการสนับสนุนแผนงาน ระดับความคล่องตัวของการไหลเวียนข้อมูลข่าวสารภายใน หน่วยงาน ความสามารถของผู้นำ ศักยภาพและความผูกพันของทีมงาน ต่อกิจกรรมที่ปฏิบัติ ความ เข้มแข็งของความรู้สึกรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงานต่อโครงการ การได้รับประโยชน์ของหน่วยงานจาก แผนงาน และผลของโครงการตกเป็นประโยชน์โดยตรงต่อประชาชนที่เข้าร่วม โครงการ ตัวแปร ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติที่มีต่อผลิตผลขององค์การ คือ

3.1 โครงสร้างขององค์การ คือ ปทัสถาน (norms) ของหน่วยงาน ในการกำหนดแบบ แผนของความสัมพันธ์ของระบบบริหาร เป็นการแสดงศักยภาพที่จะปฏิบัติงานไปตามทิศทางที่ นโยบายกำหนดไว้หรือเป็นการแสดงลักษณะความสอดคล้องขององค์ประกอบระหว่างโครงสร้าง

ที่เป็นทางการกับความสัมพันธ์ของบุคคลที่ไม่เป็นทางการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานให้เป็นที่ปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย โครงสร้างขององค์การจะทำให้มองเห็นว่า ทุกๆ ส่วนอยู่ภายใต้ระบบการนำส่งนโยบาย (policy delivery system) ไปยังกลุ่มเป้าหมายอย่างไร

3.2 เครื่องมือการสื่อความหมายตามลำดับชั้นของการควบคุมบังคับบัญชาและแบบของความเป็นผู้นำในองค์การ จะมีอิทธิพลต่อการแสดงตนของบุคคลต่อเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ขององค์การ ซึ่งหมายถึงการแสดงเจตจำนงที่จะสนับสนุนหรือเป็นอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงขึ้นอยู่กับสมรรถนะขององค์การ ที่จะดำเนินการตามที่ถูกคาดหวังให้ปฏิบัติ เพราะจากประสบการณ์พบว่าความล้มเหลวของนโยบายเกิดจากองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีปัญหาการไหลเวียนของการสื่อความหมาย องค์การมีศักยภาพต่ำคือมีกำลังคนที่ขาดความรู้ความเข้าใจนโยบาย มีกำลังคนไม่เพียงพอ ขาดทรัพยากร ตัวผู้บริหารขาดความรู้ความสามารถ และขาดทักษะของภาวะผู้นำ

3.3 ลักษณะโครงสร้างของผู้ปฏิบัติงาน คือ ปัจจัยสำคัญที่แสดงศักยภาพในการจัดทำแผนการปฏิบัติงาน การประสานงาน การบริหาร การตัดสินใจ การติดตามผลและการประเมินผล

3.4 ทักษะและพฤติกรรมของข้าราชการที่นำนโยบายไปปฏิบัติ มีอิทธิพลต่อความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะงานใดที่ข้าราชการชอบมักพบว่างานนั้นจะทำได้เร็ว ทำได้โดยง่าย บางโครงการแม้รัฐสภาเลิกให้เงินสนับสนุนไปแล้ว แต่ยังมีข้าราชการที่เคยเข้าร่วมโครงการพยายามแสดงว่าตัวเองเป็นผู้ร่วมทำโครงการนั้นอยู่ เพราะหากงานใดที่ข้าราชการชอบข้าราชการมักจะมีความรู้ลึกผูกพัน จะมีพลังความเคลื่อนไหวอยู่ภายในที่ต้องการเปลี่ยนแปลงมีความรู้สึก อยากรอง และเมื่อได้ลงมือปฏิบัติจริงก็จะตั้งใจและจะกระทำอย่างระมัดระวัง ยิ่งไปกว่านั้นหากนโยบายใดที่ข้าราชการชอบเป้าหมายของนโยบายจะได้รับการตีความอย่างถูกต้อง

3.5 ความเพียงพอของทรัพยากร ทรัพยากรจะช่วยให้องค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีความพร้อม และสามารถจัดสรรทรัพยากรสนับสนุนกิจกรรมได้เพียงพอ

4. ชุดตัวแปรการสนับสนุนจากส่วนกลางและท้องถิ่น ตัวแปรชุดนี้เป็นตัวแปรทางการเมืองในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย การสนับสนุนทางการเมืองจากผู้มีอำนาจ กลุ่มพลัง และองค์กรที่ใช้อำนาจหรือใช้ทรัพยากรผลักดันกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ การสนับสนุนทางด้านวิชาการ ความเชี่ยวชาญและเทคโนโลยีจากส่วนกลางและท้องถิ่น การสนับสนุนจากประชาชนในพื้นที่เป้าหมาย ด้านการใช้ทักษะเทคนิคและความสามารถเชิงการจัดการขององค์การและบุคคลในท้องถิ่น ความสำคัญของตัวแปรการสนับสนุนจากส่วนกลาง และท้องถิ่นที่มีต่อผลิตผลขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติคือ

4.1 การสนับสนุนจากส่วนกลาง โดยเฉพาะการสนับสนุนจากกลุ่มพลังองค์กร นักวิชาการ และบุคคลผู้มีอำนาจทางการเมือง และอำนาจทางด้านทรัพยากรจะเป็นปัจจัยสำคัญในการผลักดันนโยบายที่นำไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ เพราะพลังอำนาจจากส่วนกลาง คือ จักรกลหลักทั้งในการออกกฎข้อบังคับ กำกับ ควบคุม สนับสนุนทางด้านงบประมาณ วิชาการและอื่นๆ เพื่อให้องค์กรและบุคคลที่รับผิดชอบได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรฐานนโยบาย การสนับสนุนจากส่วนกลางจะสร้างความมั่นใจแก่หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

4.2 นโยบายที่ได้รับการสนับสนุนจากสาธารณะ เป็นปัจจัยที่ทำให้เห็นนโยบายประสบผลสำเร็จเพราะอิทธิพลของสาธารณะในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ที่แสดงออกสามทางคือ (1) ความเห็นสาธารณะที่ผ่านทางสื่อมวลชน จะส่งผลกระทบต่อกระบวนการทางการเมือง กระบวนการทางกฎหมายและอื่นๆ (2) ความเห็นของนักกฎหมายจะมีอิทธิพลในการเปลี่ยนแปลงแก้ไขระเบียบกฎหมายต่างๆ หากกลุ่มนักกฎหมายมีความเห็นเป็นหนึ่งเดียว ต่อนโยบายในทำนองคัดค้านย่อมเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งในขั้นการนำไปปฏิบัติในทางตรงกันข้ามหากกลุ่มนักกฎหมายมีทรศนะต่อนโยบายในทำนองเห็นด้วย นักกฎหมายจะผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง และ (3) ผลการสำรวจความเห็นของประชาชนที่ผู้มีอำนาจหรือฝ่ายตรงข้ามจัดทำขึ้นว่าประชาชนสนับสนุนนโยบายหรือไม่ จะส่งผลให้ราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นที่ดูแลรับผิดชอบปรับทัศนคติและพฤติกรรมให้สอดคล้องหรือปฏิเสธวัตถุประสงค์ของนโยบาย

4.3 การสนับสนุนจากประชาชน ผู้นำชุมชน และกลุ่มผลประโยชน์ในท้องถิ่นจะมีความสำคัญต่อกระบวนการตัดสินใจของข้าราชการในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะในสังคมประชาธิปไตย ประชาชน กลุ่มผลประโยชน์ และผู้นำชุมชนพร้อมที่จะเข้าไปตรวจสอบการทำงานของข้าราชการ นอกจากนั้นการสนับสนุนหรือคัดค้านจากประชาชน กลุ่มผลประโยชน์และผู้นำชุมชนจะมีผลกระทบต่อความตั้งใจจริงของข้าราชการที่นำนโยบายไปปฏิบัติหรืออาจส่งผลให้ข้าราชการรู้สึกไม่ดีต่อเป้าหมายของนโยบาย ยิ่งไปกว่านั้นหากนโยบายได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่น ประชาชนจะเข้ามาช่วยเหลือด้านแรงงาน มีการบริจาคทรัพย์แก่โครงการทำให้ข้าราชการมีทัศนคติที่ดีต่อเป้าหมายของนโยบายและจุดมุ่งมั่นร่วมมือกับท้องถิ่นนำนโยบายไปสู่ความสำเร็จ

5. ชุดตัวแปรมาตรการควบคุม ประเมินผลและกระตุ้นส่งเสริม ตัวแปรชุดนี้ ประกอบด้วย การมีมาตรการควบคุม ดูแลและประเมินผลการปฏิบัติงาน การมีมาตรการ กระตุ้นเสริมแรงและให้กำลังใจผู้ปฏิบัติงาน การปรับเปลี่ยนแนวปฏิบัติ เพื่อสนองเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย และการให้คำแนะนำปรึกษาและการควบคุมการดำเนินกิจกรรมตัวแปรชุดนี้ มีดังต่อไปนี้

5.1 การตรวจสอบควบคุม มีจุดประสงค์ที่จะให้หน่วยงานบริการของรัฐไม่ถูกบิดเบือน ช่วยให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ

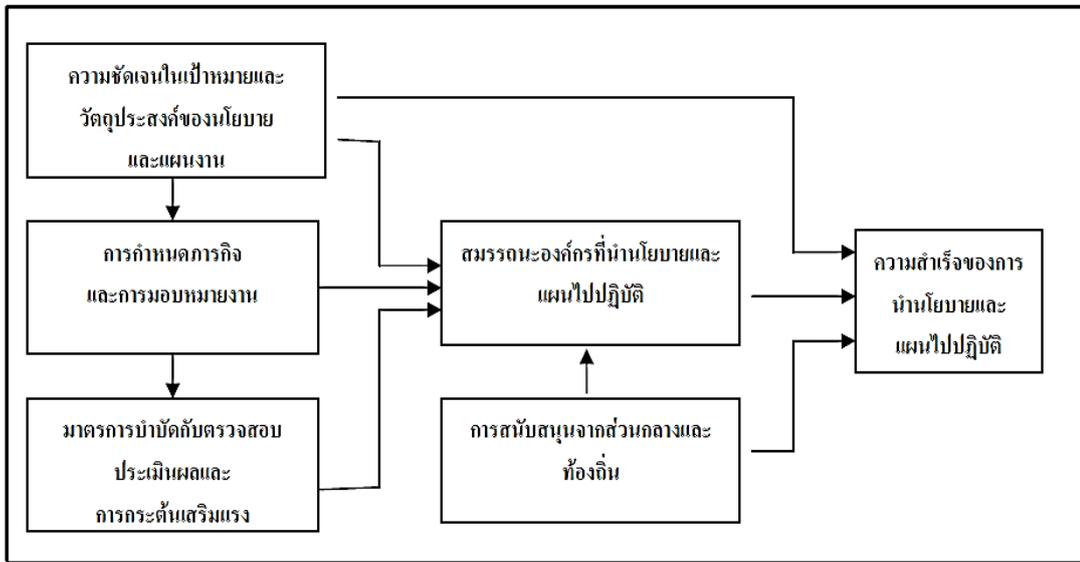
5.2 การควบคุมที่ใช้กลยุทธ์การตลาด (marketing strategy) คือ วิธีการสร้างพลังสามัคคีด้วยการใช้ปัจจัยเสริมแรงเพื่อสร้างพลังใจให้บุคคลปรับปรุงพฤติกรรม ความเป็นอยู่และสภาพทางสังคมให้ดีขึ้น สำหรับสังคมที่เจริญแล้ว การเลือกใช้มาตรการควบคุมวิธีนี้ (หมายถึงการควบคุมโดยการให้รางวัลกับคนทำดี) น่าจะเหมาะกว่าการควบคุมโดยใช้มาตรการบังคับ เพราะการจูงใจในสิ่งที่เป็นแรงเสริมที่พึงปรารถนาของผู้ปฏิบัติตรง จะส่งผลกระทบต่อจิตวิทยาสังคมข้อสำคัญ คือ เงินมิใช่สิ่งเสริมแรงที่ใช้ได้ทั่วไป หรือใช้ทดแทนสิ่งเสริมแรงชนิดอื่น เพราะการให้เสริมด้วยเงินบางครั้งก็ไปลดหรือทำลายความคิดในการอาสา การอาสาสมัครคือแรงเสริมที่เกิดขึ้นบนพื้นฐานของการเห็นแก่ประโยชน์ของผู้อื่นหรือส่วนรวม การให้เงินเป็นสิ่งเสริมแรงบางครั้งเป็นการลดความต้องการการยกย่องนับถือในตัวบุคคลลง

5.3 ผู้มีหน้าที่ตรวจสอบและประเมินผลนโยบายคือ ผู้กำหนดนโยบาย ผู้บริหารนโยบาย และประชาชน การตรวจสอบและประเมินผลจะทำให้ทราบประสิทธิผลของนโยบาย ทำให้ทราบว่าแผนงานที่หน่วยงานนำไปปฏิบัติสามารถนำไปสู่เป้าหมายในสถานการณ์ที่เป็นจริงได้มากน้อยเพียงใด และสามารถสะท้อนปัญหาอะไร อย่างไร และมีข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุง เปลี่ยนแปลงวิธีปฏิบัติอย่างไร สำหรับนักวิเคราะห์นโยบายจำเป็นต้องทราบว่ามิอะไรเกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ และเพราะอะไร

6. ผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแปรชุดนี้เป็นตัวแปรตาม ประกอบด้วย ระดับการบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายนโยบาย การนำไปใช้ประโยชน์หรือการได้รับประโยชน์ของกลุ่มเป้าหมาย ความคงอยู่หรือความต่อเนื่องของกิจกรรมและนำวิธีการไปใช้ในที่อื่นหรือในโอกาสอื่น

จากการศึกษาความสัมพันธ์ของตัวแปรสาเหตุทั้งหกประการที่ก่อให้เกิดผล คือ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติคือ ตัวแปรด้านเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของนโยบาย เป็นตัวแปรที่ส่งผลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ คล้ายกับตัวแปรด้านภารกิจและการมอบหมายงาน และตัวแปรการสนับสนุนจากส่วนกลางและท้องถิ่น ส่วนตัวแปรลักษณะหน่วยงาน และตัวแปรมาตรการควบคุมประเมินผล และการกระตุ้นส่งเสริมมีความสัมพันธ์หรืออิทธิพลต่อผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยตรง

เมื่อนำตัวแปรที่พัฒนาขึ้นนี้ไปทดสอบเชิงประจักษ์กับกลุ่มตัวอย่างในกระบวนการนำนโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติไปปฏิบัติ พบว่าลักษณะความสัมพันธ์ของตัวแปรต่างๆ มีความสอดคล้องกับตัวแบบสมมติฐานที่สร้างขึ้น ดังภาพที่ 4



ภาพที่ 4 ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของกล้า ทองขาว

ที่มา : กล้า ทองขาว (2534, หน้า 271)

อเล็กซานเดอร์ (Alexander, 1985) ได้เสนอแนวทางการศึกษานำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นตัวแบบเชิงทฤษฎีที่เน้นความสำคัญของสภาพแวดล้อม (a contingent theory of policy implementation) เรียกว่า PPIP model หมายถึง นโยบาย (policy) แผนงาน (program) การปฏิบัติตามนโยบาย (implementation) เป็นกระบวนการ (process) ที่มีความสัมพันธ์กันอย่างต่อเนื่อง อเล็กซานเดอร์สรุปว่า เงื่อนไขที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ผู้รับผิดชอบโดยตรง บุคคลอื่นๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องแต่มิได้รับผิดชอบโดยตรง ระเบียบการปฏิบัติงานลักษณะ โครงสร้างขององค์กร ทักษะ ความรู้ ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติต่อนโยบาย ความชัดเจนของนโยบาย การสนับสนุนจากประชาชน ทรัพยากร และการสนับสนุนทางการเมือง

อเล็กซานเดอร์ได้ศึกษาและทำการสังเคราะห์ผลงานของ ลาร์สัน (Larson) เอ็ดเวิร์ด (Edwards) แวน ฮอร์น (Van Horn) แมสมาเนียน (Mazmanian) และซาบาเตียร์ (Sabatier) แล้วพบว่า แนวความคิดเกี่ยวกับกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การมองการแปรสภาพนโยบายให้เป็นแผนงาน (program) อาจประกาศใช้ในลักษณะที่เป็นกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ เป็นแผนหรือโครงการแล้ว จึงนำเอาแผนไปปฏิบัติเกิดขึ้นเป็นกระบวนการเป็นขั้นตอนอย่างต่อเนื่อง

องค์ประกอบหรือตัวแปรสำคัญของตัวแบบที่ อเล็กซานเดอร์ เสนอไว้ คือ

1. สิ่งเร้า เป็นองค์ประกอบในขั้นการยอมรับปัญหา หรือเป็นขั้นของการระบุปัญหาซึ่งเป็นตัวเร่งหรือผลักดันให้มีการพัฒนานโยบายเพื่อแก้ไขปัญหา

2. นโยบาย คือ แนวปฏิบัติ ซึ่งจะต้องกำหนดผู้ที่เกี่ยวข้องกับปัญหานั้น ความหมายของนโยบายในที่นี้ คือ ชุดของข้อปฏิบัติต้องระบุเป้าหมาย และวิธีการที่จะกระทำให้บรรลุเป้าหมายนั้นไปด้วย

3. แผนงาน คือ ข้อกำหนดเฉพาะสำหรับการปฏิบัติ เพื่อที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ องค์ประกอบของแผนงาน นอกจากจะต้องระบุแนวปฏิบัติ กำหนดทรัพยากรที่ต้องการแล้วยังต้องระบุกลุ่มประชากรผู้สมควรได้รับประโยชน์จากนโยบายไว้ชัดเจนด้วย

4. การนำไปปฏิบัติ คือ การลงมือปฏิบัติการตามแผนในภาคสนาม เพื่อให้ประชากรกลุ่มเป้าหมายได้รับประโยชน์จากนโยบาย ตามที่ผู้กำหนดนโยบายกำหนดไว้

จากองค์ประกอบสำคัญทั้งสี่องค์ประกอบนี้ จะมีองค์ประกอบอีกลักษณะหนึ่งเรียกว่า ตัวเชื่อม ทำหน้าที่เชื่อมโยงขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการ ทั้งหมดสามตัว แต่ละตัวมีหน้าที่ต่างกันคือ

1. ตัวเชื่อมที่หนึ่งมีหน้าที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งเร้ากับตัวนโยบาย ตัวเชื่อมนี้หมายถึง สภาพแวดล้อมที่ทำให้เกิดการพัฒนานโยบายขึ้น

2. ตัวเชื่อมที่สองมีหน้าที่เชื่อมโยงนโยบายกับแผนงาน ตัวเชื่อมนี้เป็นตัวกำหนดขอบเขตเฉพาะของแผนงาน ในรูปของการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างสภาพแวดล้อมนโยบายกับการออกแบบหรือการจัดทำแผนปฏิบัติการ

3. ตัวเชื่อมที่สาม คือ สภาพแวดล้อมของการนำนโยบายไปปฏิบัติในภาคสนาม ซึ่งแสดงให้เห็นว่า มีผู้กระทำหลากหลายเข้ามาเกี่ยวข้องกับระดับผู้กำหนดนโยบาย ผู้จัดทำแผนงานหรือโครงการ ตัวเชื่อมที่สามมีหน้าที่แสดงโครงสร้างการปฏิบัติงานที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างองค์การที่ร่วมกันรับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติกับความสัมพันธ์ภายในองค์ประกอบของแต่ละองค์การ

สติเฟน ลินเดอร์ (Stephen H. Linder) และ กาย ปีเตอร์ (B. Guy Peter) เมื่อปี ค.ศ.1987 เสนอแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยการจำแนกออกเป็นสองลักษณะอย่างกว้างๆ คือ แนวทางการศึกษาที่เน้นอุปสรรค ข้อจำกัดที่นำไปสู่ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติกับแนวทางการศึกษาที่เน้นมุ่งแสวงหาเพื่อกำหนดเป็นทฤษฎีสำหรับการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวทางหลังนี้ ลินเดอร์และปีเตอร์ได้พยายามจำแนกเป็นแนวทางย่อยๆ ถึงสี่ลักษณะคือ

1. แนวทางแรก เน้นศึกษาถึงข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคนำไปสู่ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจากวรรณกรรม เรื่อง "the proverbs of administration" เรื่อง "the limits of administration" สรุปว่า ความล้มเหลวของการบริหารนำไปสู่ความล้มเหลวของการนำนโยบายไป

ปฏิบัติ วิธีการแก้ไขกระทำได้โดยการควบคุมพฤติกรรมการทำงานของข้าราชการตามที่เห็นสมควร และมีความจำเป็น

2. แนวทางที่สอง เป็นแนวทางที่เรียกว่าการแสวงหาทฤษฎี แต่ความจริงแล้วเกิดจากการพยายามนำแนวคิดของนักวิชาการอื่นมาผสมผสาน แล้วจำแนกย่อยออกเป็น 4 แนวทาง คือ

2.1 แนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เน้นการใช้อำนาจของผู้นำในระดับสูงเพื่อให้เกิดผลตามเจตนารมณ์ของนโยบายตามที่กำหนดไว้เป็นสำคัญ โดยไม่สนใจสภาพแวดล้อมภายนอก มีชื่อเฉพาะว่า top down approach

2.2 แนวทางที่เน้นความสำคัญของหน่วยงานในระดับล่างและข้าราชการระดับพื้นที่เป็นสำคัญ เรียกว่า bottom up perspective หรือ backward mapping

2.3 แนวทางที่เน้นความสำคัญกับนักการเมืองที่เข้าสู่ตำแหน่งผู้บริหารระดับบน นโยบาย กับข้าราชการที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่ไม่ให้ความสนใจสภาพแวดล้อมของพื้นที่ เรียกแนวทางนี้ว่า evolution and backward mapping กล่าวคือ การกำหนดนโยบายเพื่อนำไปสู่การปฏิบัตินั้นจะเกิดขึ้นจากข้อตกลง และความเห็นชอบระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการระดับปฏิบัติ เป็นสำคัญ ความสำเร็จของนโยบายที่เกิดขึ้นจึงมุ่งพิจารณาเพียงความสามารถในการนำไปสู่การปฏิบัติเท่านั้น แต่จะไม่สนใจถึงสภาพแวดล้อมภายนอกอื่นๆ ว่าเป็นอย่างไรหรือมีผลกระทบประการใด

2.4 แนวทางนี้จะมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับข้าราชการระดับล่าง เน้นเฉพาะการนำนโยบายการไปปฏิบัติของข้าราชการระดับล่าง จะต้องมีความพร้อมด้านต่างๆ คือ การมีนโยบายที่ระบุเป้าหมายอย่างชัดเจน มีทรัพยากรอย่างเพียงพอ และความสอดคล้อง

กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยตัวแบบนี้ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ นโยบายที่นำไปปฏิบัติและบรรลุวัตถุประสงค์ กลุ่มเป้าหมายได้รับประโยชน์โดยตรง มีกิจกรรมคงอยู่ในลักษณะงานประจำ และสามารถนำวิธีการปฏิบัติเดียวกันไปใช้ได้ อีก การที่นโยบายมีการระบุเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ไว้ชัดเจน ทำให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบสามารถกำหนดภารกิจ มาตรฐานของงาน และมอบหมายงานให้หน่วยงานหรือบุคคลที่ร่วมรับผิดชอบอย่างถูกต้อง ทำให้หน่วยงานหรือองค์การที่รับผิดชอบเข้าใจวิธีการ สามารถแลกเปลี่ยนความคิดเห็น เพื่อหาแนวทางการทำงานให้สอดคล้องกับภารกิจที่ได้รับมอบหมาย ตรงตามเป้าหมายของนโยบาย และช่วยให้หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติสามารถประเมินศักยภาพ ความสามารถ และความพร้อมของหน่วยงานหรือองค์การ เพื่อขอคำสั่งสนับสนุนจากองค์การหรือผู้มีอำนาจจากส่วนกลางได้อย่างเหมาะสม นอกจากนี้ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ยังต้องการการสนับสนุนจากท้องถิ่น สื่อมวลชน กลุ่มพลัง และผู้นำในชุมชน เพื่อเสริมศักยภาพและความสามารถของหน่วยงานที่นำ

นโยบายไปปฏิบัติ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติยังขึ้นอยู่กับว่ามีมาตรการควบคุมดูแล การประเมินผล การกระตุ้นเสริมแรงโดยการให้กำลังใจผู้ปฏิบัติงานอย่างเหมาะสม และเป็นระบบ การจัดการศึกษาของสถานศึกษาในปัจจุบัน เป็นการจัดการศึกษาตามนโยบายการศึกษา ขั้นพื้นฐาน ซึ่งปรากฏอยู่ใน (1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 (2) รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 (3) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 (4) พระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 (5) พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545 (6) กฎกระทรวง แผนการศึกษาแห่งชาติ (พ.ศ.2545-2559) มาตรฐานการศึกษาของชาติ และ (7) นโยบาย สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (พ.ศ. 2550-2551) ดังนี้

1. นโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550

มาตรา 81 รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาให้เกิดความรู้คู่ คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความ เปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับ การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สนับสนุนการ ค้นคว้าวิจัยในศิลปะวิทยาการต่างๆ เร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาวิชาชีพครูและส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ (มนตรี รูปสุวรรณ. 2542)

2. นโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ปรากฏในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 ได้แก่

2.1 มาตรา 7 ในกระบวนการเรียนรู้ต้องมุ่งปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รู้จักรักษาและส่งเสริม สิทธิ หน้าที่ เสรีภาพ การเคารพกฎหมาย ความเสมอภาค และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความ ภาคภูมิใจในความเป็นไทย รู้จักรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ รวมทั้งส่งเสริม ศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรมของชาติ การกีฬา ภูมิปัญญาท้องถิ่น ภูมิปัญญาไทย และความรู้อันเป็น สากล ตลอดจนอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีความสามารถในการประกอบอาชีพ รู้จักพึ่งตนเอง มีความริเริ่มสร้างสรรค์ ใฝ่รู้และเรียนรู้ด้วยตนเองอย่างต่อเนื่อง (สำนักงาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ.2547,หน้า 4)

2.2 มาตรา 22 การจัดการศึกษาต้องยึดหลักว่าผู้เรียนทุกคนมีความสามารถเรียนรู้และ พัฒนาตนเองได้ และถือว่าผู้เรียนมีความสำคัญที่สุด กระบวนการจัดการศึกษาต้องส่งเสริมให้

ผู้เรียนสามารถพัฒนาตามธรรมชาติและเต็มตามศักยภาพ (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. 2547, หน้า 8-9)

2.3 มาตรา 23 การจัดการศึกษาทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบและ การศึกษาตามอัธยาศัย ต้องเน้นความสำคัญทั้งความรู้ คุณธรรม กระบวนการเรียนรู้และบูรณาการตามความเหมาะสมของแต่ละระดับการศึกษาในเรื่องต่อไปนี้

2.3.1 ความรู้เรื่องเกี่ยวกับตนเอง และความสัมพันธ์ของตนเองกับสังคม ได้แก่ ครอบครัว ชุมชน ชาติ และสังคมโลก รวมถึงความรู้เกี่ยวกับประวัติศาสตร์ความเป็นมาของสังคมไทย และระบบการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

2.3.2 ความรู้และทักษะด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รวมทั้งความรู้ความเข้าใจ และประสบการณ์เรื่องการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลยั่งยืน

2.3.3 ความรู้เกี่ยวกับศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม การกีฬา ภูมิปัญญาไทย และการประยุกต์ใช้ภูมิปัญญา

2.3.4 ความรู้ และทักษะด้านคณิตศาสตร์ และด้านภาษา เน้นการใช้ภาษาไทยอย่างถูกต้อง

2.3.5 ความรู้ และทักษะในการประกอบอาชีพและการดำรงชีวิตอย่างมีความสุข

2.4 มาตรา 24 การจัดกระบวนการเรียนรู้ ให้สถานศึกษาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการดังต่อไปนี้

2.4.1 จัดเนื้อหาสาระและกิจกรรมให้สอดคล้องกับความสนใจ และความถนัดของผู้เรียน โดยคำนึงถึงความแตกต่างระหว่างบุคคล

2.4.2 ฝึกทักษะ กระบวนการคิด การจัดการ การเผชิญสถานการณ์ และประยุกต์ความรู้มาใช้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหา

2.4.3 จัดกิจกรรมให้ผู้เรียนได้เรียนรู้จากประสบการณ์จริง ฝึกการปฏิบัติให้ทำได้คิดเป็น ทำเป็น รักการอ่านและเกิดการใฝ่รู้อย่างต่อเนื่อง

2.4.4 จัดการเรียนการสอนโดยผสมผสานสาระความรู้ต่างๆ อย่างได้สัดส่วนสมดุลกัน รวมทั้งปลูกฝังคุณธรรม ค่านิยมที่ดีงามและคุณลักษณะอันพึงประสงค์ไว้ในทุกวิชา

2.4.5 ส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้สอนสามารถจัดบรรยากาศ สภาพแวดล้อม สื่อการเรียน และอำนวยความสะดวก เพื่อให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้และมีความรอบรู้ รวมทั้งสามารถใช้การวิจัย

เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเรียนรู้ ทั้งนี้ผู้สอนและผู้เรียนอาจเรียนรู้ไปพร้อมกันจากสื่อการเรียน การสอน และแหล่งวิทยาการประเภทต่างๆ

2.4.6 จัดการเรียนรู้ให้เกิดขึ้นได้ทุกเวลาทุกสถานที่ มีการประสานความร่วมมือกับ บิดามารดา ผู้ปกครอง และบุคคลในชุมชนทุกฝ่าย เพื่อร่วมกันพัฒนาผู้เรียนตามศักยภาพ

2.5 มาตรา 26 ให้สถานศึกษาจัดการประเมินผู้เรียนโดยพิจารณาจากพัฒนาการของ ผู้เรียน ความประพฤติ การสังเกตพฤติกรรมการเรียน การร่วมกิจกรรมและการทดสอบควบคู่ไปใน กระบวนการเรียนการสอนตามความเหมาะสมของแต่ละระดับและรูปแบบการศึกษา ให้ สถานศึกษา ใช้วิธีการที่หลากหลายในการจัดสรร โอกาสการเข้าศึกษาต่อ และให้นำผล การประเมิน ผู้เรียนมาใช้ประกอบการพิจารณาด้วย

2.6 มาตรา 30 ให้สถานศึกษาพัฒนากระบวนการเรียนการสอนที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้ง การส่งเสริมให้ผู้สอนสามารถวิจัย เพื่อพัฒนาการเรียนรู้ที่เหมาะสมกับผู้เรียนในแต่ละระดับ การศึกษา

2.7 มาตรา 39 ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้าน วิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการ สำนักงาน เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง

2.8 มาตรา 47 ให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐาน การศึกษาทุกระดับ ประกอบด้วย ระบบการประกันคุณภาพภายใน และระบบการประกันคุณภาพ ภายนอก

2.9 มาตรา 48 ให้หน่วยงานต้นสังกัดและสถานศึกษาจัดให้มีระบบการประกันคุณภาพ ภายในสถานศึกษา และให้ถือว่า การประกันคุณภาพภายในเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหาร การศึกษาที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยมีการจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อหน่วยงานต้น สังกัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเปิดเผยต่อสาธารณชน เพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐาน การศึกษา และเพื่อรองรับการประกันคุณภาพภายนอก

2.10 มาตรา 57 ให้หน่วยงานทางการศึกษาระดมทรัพยากรบุคคลในชุมชนให้มีส่วนร่วม ในการจัดการศึกษาโดยนำประสบการณ์ ความรอบรู้ ความชำนาญ และภูมิปัญญาท้องถิ่น ของ บุคคลดังกล่าวมาใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์ทางการศึกษา และยกย่องเชิดชูผู้ที่ส่งเสริมและสนับสนุน การจัดการศึกษา

2.11 มาตรา 59 ให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล มีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุ ตาม กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และที่เป็นทรัพย์สินอื่น รวมทั้งจัดหารายได้จากบริการของสถานศึกษา

และเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาที่ไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบาย วัตถุประสงค์และภารกิจหลักของสถานศึกษา

2.12 มาตรา 65 ให้มีการพัฒนาบุคลากรทั้งด้านผู้ผลิต และผู้ใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา เพื่อให้มีความรู้ ความสามารถ และทักษะในการผลิต รวมทั้งการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม มีคุณภาพและประสิทธิภาพ

2.13 มาตรา 66 ผู้เรียนมีสิทธิได้รับการพัฒนาขีดความสามารถในการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษาในโอกาสแรกที่ได้ทำ เพื่อให้มีความรู้และทักษะเพียงพอที่จะใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษาในการแสวงหาความรู้ด้วยตนเองได้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต

นโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ปรากฏในพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ.2545 ปรากฏในมาตรา 12 ซึ่งให้กระทรวงศึกษาธิการ คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษา จัดการศึกษาเป็นพิเศษสำหรับเด็กที่มีความบกพร่องทาง ร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ สังคม การสื่อสารและการเรียนรู้ หรือมีร่างกายพิการ หรือทุพพลภาพ หรือเด็กซึ่งไม่สามารถพึ่งตนเองได้ หรือไม่มีผู้ดูแล หรือด้อยโอกาส หรือเด็กที่มีความสามารถพิเศษให้ได้รับการศึกษาภาคบังคับด้วยรูปแบบและวิธีการที่เหมาะสม รวมทั้งการได้รับสิ่งอำนวยความสะดวก สื่อ บริการ และความช่วยเหลืออื่นใดตามความจำเป็น เพื่อประกันโอกาสและความเสมอภาคในการได้รับการศึกษาภาคบังคับ (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ.2547,หน้า 36)

นโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ปรากฏในกฎกระทรวง ได้แก่ หมวดที่ 1 ระบบการประกันคุณภาพการศึกษาภายในสถานศึกษา และหมวดที่ 2 หลักเกณฑ์และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษาภายในสถานศึกษา (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ.2547,หน้า 29-31) กำหนดให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดำเนินการดังนี้

หมวดที่ 1 ระบบการประกันคุณภาพการศึกษาภายในสถานศึกษา

ข้อ 2 ให้สถานศึกษาจัดให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษาภายในสถานศึกษา เพื่อสร้างความมั่นใจแก่ผู้เกี่ยวข้องว่า ผู้เรียนทุกคนจะได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพจากสถานศึกษา เพื่อการพัฒนาความรู้ ความสามารถและคุณลักษณะที่พึงประสงค์ตามมาตรฐานการศึกษาที่กำหนด ในหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเต็มศักยภาพ

ระบบการประกันคุณภาพการศึกษาภายในสถานศึกษา เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารการศึกษา ซึ่งเป็นกระบวนการพัฒนาคุณภาพการศึกษาอย่างต่อเนื่อง ประกอบด้วย (1) การจัดระบบบริหารและสารสนเทศ (2) การพัฒนามาตรฐานการศึกษา (3) การจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษา (4) การดำเนินงานตามแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษา (5) การตรวจสอบ และทบทวน

คุณภาพการศึกษา (6) การประเมินคุณภาพการศึกษา (7) การรายงานคุณภาพการศึกษาประจำปี และ (8) การผจญระบบการประกันคุณภาพการศึกษา

การดำเนินการตามวรรคสอง ให้สถานศึกษายึดหลักการมีส่วนร่วมของชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยการส่งเสริม สนับสนุน และกำกับดูแลของหน่วยงานต้นสังกัด

หมวดที่ 2 หลักเกณฑ์และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษาภายในสถานศึกษา

ข้อ 3 ให้สถานศึกษาจัดโครงสร้างการบริหารที่เอื้อต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษา ตามระบบการประกันคุณภาพการศึกษาภายในสถานศึกษา

ข้อ 4 ให้สถานศึกษาแต่งตั้งคณะกรรมการประกันคุณภาพการศึกษาภายในสถานศึกษา โดยให้มีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

4.1. กำหนดแนวทางและวิธีดำเนินการประกันคุณภาพการศึกษาภายในสถานศึกษา

4.2. กำกับ ติดตาม และให้ความเห็นและข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับการดำเนินการประกันคุณภาพการศึกษาภายในสถานศึกษา

4.3. เสนอสถานศึกษาแต่งตั้งคณะบุคคลทำหน้าที่ตรวจสอบ ทบทวน และรายงานคุณภาพการศึกษาภายในสถานศึกษา

ข้อ 5 ให้สถานศึกษาจัดระบบสารสนเทศที่มีข้อมูลอย่างเพียงพอต่อการดำเนินงาน ประกันคุณภาพการศึกษาภายในสถานศึกษา

ข้อ 6 ให้สถานศึกษากำหนด มาตรฐานการศึกษาระดับสถานศึกษาที่ครอบคลุม สาระการ เรียนรู้ กระบวนการเรียนรู้ และผลการเรียนรู้ให้เหมาะสมกับสภาพผู้เรียน สถานศึกษา ท้องถิ่นและสอดคล้องกับมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ข้อ 7 ให้สถานศึกษาจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา โดยคำนึงถึงหลักและครอบคลุมในเรื่องต่อไปนี้

7.1. เป็นแผนที่ใช้ข้อมูลจากการวิเคราะห์สภาพ ปัญหา และความจำเป็นอย่างเป็นระบบ และมีแผนปฏิบัติการประจำปีรองรับ

7.2. กำหนดวิสัยทัศน์ภารกิจเป้าหมายและสภาพความสำเร็จของการพัฒนาไว้อย่างต่อเนื่องชัดเจน และเป็นรูปธรรม

7.3. กำหนดวิธีดำเนินงานที่มีหลักวิชาหรือผลการวิจัยหรือข้อมูลเชิงประจักษ์ที่อ้างอิงได้ ให้ครอบคลุมการพัฒนาด้านการจัดประสบการณ์การเรียนรู้ กระบวนการเรียนรู้ การส่งเสริม การเรียนรู้ การวัดและประเมินผล การพัฒนาบุคลากร และการบริหารจัดการ เพื่อนำไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้

7.4. กำหนดแหล่งวิทยาการภายนอกที่ให้การสนับสนุนทางวิชาการ

7.5. กำหนดบทบาทหน้าที่ให้บุคลากรของสถานศึกษาทุกคน รวมทั้งผู้เรียนรับผิดชอบ และดำเนินงานตามที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

7.6. กำหนดบทบาทหน้าที่และแนวทางให้บิดา มารดา ผู้ปกครอง และบุคลากรในชุมชน เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน

7.7. กำหนดการใช้งบประมาณและทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อ 8 ให้สถานศึกษาดำเนินงานตามแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา รวมทั้งมีการกำกับ ติดตามการดำเนินงานให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง และบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

ข้อ 9 ให้คณะบุคคลตามข้อ 4 (3) ดำเนินการตรวจสอบ ทบทวน และรายงานการดำเนินงานตามแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา ในการตรวจสอบและทบทวน คุณภาพการศึกษาภายในสถานศึกษา ให้ใช้วิธีการที่หลากหลายและเหมาะสม โดยให้ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เพื่อนำผลไปใช้ในการปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพการศึกษา

ข้อ 10 ให้สถานศึกษาจัดให้ผู้เรียนทุกคนในทุกระดับช่วงชั้นที่หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด ได้รับการประเมินผลสัมฤทธิ์ในวิชาแกนหลัก และคุณลักษณะที่สำคัญด้วยกระบวนการและวิธีการที่ได้มาตรฐาน

ข้อ 11 ให้สถานศึกษาจัดทำรายงานคุณภาพการศึกษาประจำปี โดยระบุความสำเร็จ ตามเป้าหมายที่กำหนดในแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา พร้อมหลักฐานข้อมูลและผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ตามข้อ 10 เสนอต่อหน่วยงานต้นสังกัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเปิดเผยต่อสาธารณชน

การจัดทำแผนกลยุทธ์จำเป็นต้องมีขั้นตอน กระบวนการจัดทำที่ชัดเจน เพื่อให้แผนกลยุทธ์เป็นแผนที่มีความสมบูรณ์ นำไปเป็นกรอบทิศทางและเครื่องมือเพื่อปฏิบัติงานตามแผนได้อย่างแท้จริง ดังที่ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2550, หน้า 123-126) ได้กำหนดขั้นตอนการจัดทำแผนกลยุทธ์ไว้ ประกอบด้วยขั้นตอน และวิธีการ ดังนี้

1. ขั้นตอนที่ 1 การวิเคราะห์ภารกิจหน่วยงาน เป็นวิธีการวิเคราะห์ห่ออะไรคือภารกิจหลัก ห่ออะไรคือภารกิจรอง หรือภารกิจสนับสนุน มีขอบข่ายเป็นอย่างไร ซึ่งจะมีส่วนในการกำหนดทิศทางของสถานศึกษาในด้านต่างๆ ช่วยให้การกำหนดวิสัยทัศน์ กลยุทธ์ และเป้าหมายถูกต้องมากขึ้น

2. ขั้นตอนที่ 2 การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม (SWOT Analysis) เป็นวิธีการหรือแนวทางหนึ่งที่จะทำให้รู้ว่าสถานศึกษามีจุดแข็ง (strengths) จุดอ่อน (weakness) โอกาส (opportunities) และอุปสรรค (threats) ดังนี้

2.1 จุดแข็ง (strengths) หมายถึง ปัจจัยหรือองค์ประกอบหลักของสภาพแวดล้อมภายในหน่วยงานที่เป็นข้อดีหรือข้อเด่น หรือจุดแข็งที่ส่งผลให้การดำเนินงานของหน่วยงานได้รับผลผลิต

ในทางที่ดี เช่น ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน โดยเฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์สูง มีครูอาจารย์สอนครบทุกรายวิชา ครูทุกคนมีความรู้ความสามารถตั้งใจปฏิบัติหน้าที่เต็มศักยภาพ มีงบประมาณอย่างเพียงพอต่อการเรียนการสอน มีระบบการบริหาร โครงการที่ดีมีคุณภาพ ผู้บริหารมีความสามารถในการบริหาร สื่ออุปกรณ์ทันสมัย เป็นต้น

2.2 จุดอ่อน (weakness) หมายถึง ปัจจัยหรือองค์ประกอบหลักของสภาพแวดล้อมภายในหน่วยงานที่เป็นจุดอ่อน ส่งผลให้การดำเนินงานของหน่วยงานได้รับผลผลิตที่ไม่คุ้มค่าหรือผลเสียหาย เช่น การปฏิบัติงานโดยไม่มีภาระงานแผน ผู้เรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำมาก ครูไม่เพียงพอ ใช้งบประมาณไม่คุ้มค่า ขาดแคลนสื่อ วัสดุ อุปกรณ์การเรียนการสอนที่ทันสมัย มีระบบการบริหารจัดการที่ขาดประสิทธิภาพ เป็นต้น

2.3 โอกาส (opportunities) หมายถึง ปัจจัยหรือองค์ประกอบหลักของสภาพแวดล้อมภายนอกหน่วยงานที่เอื้ออำนวยหรือช่วยสนับสนุนทำให้ภารกิจของหน่วยงานประสบความสำเร็จมากขึ้น เช่น สภาพชุมชนที่มีวัฒนธรรมประเพณีอันดีงาม ชุมชนมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ประชากรภายในชุมชน มีรายได้สูง เห็นความสำคัญของการจัดการศึกษา มีระบบเทคโนโลยีที่ทันสมัย เศรษฐกิจทั่วไปดี นักการเมืองท้องถิ่นและระดับชาติให้ความร่วมมือสนับสนุนโดยตลอด

2.4 อุปสรรค (threats) หมายถึง องค์ประกอบหรือปัจจัยหลักของสภาพแวดล้อมภายนอกสถานศึกษาที่เป็นอุปสรรค ภัยคุกคามหรือข้อจำกัดที่ส่งผลให้การดำเนินงานของสถานศึกษาไม่ประสบความสำเร็จ เช่น ปัญหาเสพติด ปัญหาชีวิต ความเป็นอยู่ที่ยากไร้อยู่ห่างไกลความเจริญด้านการคมนาคม การสื่อสาร ภัยธรรมชาติ เป็นต้น ดังปรากฏในภาพประกอบ 5

		O(opportunities)	
จุดแข็ง (+) มีอุปสรรค (+) เสริมสร้าง, เพิ่ม, ขยาย	S (strengths)	จุดอ่อน (-) มีโอกาส (-) พัฒนา, ปรับปรุง, แก้ไข	W (weakness)
จุดแข็ง (+) มีอุปสรรค (+) พัฒนา, ปรับปรุง เพื่อรอโอกาสภายนอกมีความพร้อม		จุดอ่อน (+) มีอุปสรรค (+) รีบเร่ง, ทบทวน, ปรับปรุง	
		T (threats)	

ภาพที่ 5 วิเคราะห์สภาพแวดล้อมขององค์กร (SWOT)

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2550, หน้า 125)

3. ขั้นตอนที่ 3 การกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าประสงค์

3.1 การกำหนดวิสัยทัศน์ (vision) หมายถึง การมองภาพอนาคตหน่วยงานที่ทุกๆ คนมีส่วนได้ส่วนเสียในหน่วยงาน มีส่วนกำหนดขึ้นมาจากภารกิจและสภาพแวดล้อมของสถานศึกษาเพื่อกำหนดทิศทางและเป้าหมาย เพื่อพัฒนาสถานศึกษาในอนาคต

3.2 กำหนดพันธกิจ (mission) หมายถึง แนวทางของหน่วยงานที่จะต้องปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดในวิสัยทัศน์ และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน

3.3 เป้าประสงค์ (corporate objective) หมายถึง เป็นความคาดหวังที่หน่วยงานต้องการให้เกิดขึ้น โดยสอดคล้องกับพันธกิจ และวิสัยทัศน์จากการดำเนินงานของหน่วยงาน

4. ขั้นตอนที่ 4 การกำหนดกลยุทธ์ เป็นขั้นตอนที่หน่วยงานกำหนดวิธีการหรือเลือกวิธีการจะปฏิบัติในแต่ละพันธกิจ เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่สอดคล้องกับพันธกิจของหน่วยงาน เพื่อนำไปใช้แก้ไขจุดอ่อน หรือพัฒนาจุดแข็งของสภาพแวดล้อมภายในหน่วยงาน โดยการเลือกวิธีการที่นำไปปฏิบัติ เกิดความคุ้มค่า คุ่มทุน สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าประสงค์ พันธกิจหนึ่งอาจจะมีหลายกลยุทธ์ หรือหนึ่งกลยุทธ์อาจครอบคลุมหลายพันธกิจก็ได้

5. ขั้นตอนที่ 5 กำหนดแผนงาน/โครงการ เมื่อได้กำหนดกลยุทธ์ที่จะนำไปสู่การปฏิบัติ จะต้องนำกลยุทธ์มากำหนดเป็นแผนงานโครงการ เพื่อใช้เป็นแผนปฏิบัติการประจำปีของหน่วยงานแผนดังกล่าวอาจเรียกว่าเป็นแผนปฏิบัติการประจำปี ซึ่งมีรายละเอียดของวัตถุประสงค์ วิธิดำเนินการ เป้าหมาย ตัวชี้วัดความสำเร็จ ค่าใช้จ่าย ระยะเวลาและทรัพยากร

6. ขั้นตอนที่ 6 ดำเนินการตามแผน เป็นการนำแผนหรือกลยุทธ์ต่างๆ ที่กำหนดไว้ไปสู่การปฏิบัติโดยมีระบบการกำกับติดตามและประเมินผลที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน

7. ขั้นตอนที่ 7 ประเมินผลและรายงาน เป็นการนำผลงานมาประมวล สรุปผลการประเมิน และจัดทำรายงานต่อสาธารณชน รวมทั้งใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายของสถานศึกษา

ในขณะที่ ธงชัย สันติวงษ์และคณะ (2542, หน้า 74-77) กล่าวถึงการวางแผนกลยุทธ์ต้องจัดทำอย่างเป็นระบบ มีกระบวนการจัดทำที่ประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญๆ ดังนี้

1. กำหนดขอบเขตของแผนกลยุทธ์ด้านเวลา ขอบเขตด้านระยะเวลาของแผน สำหรับองค์การแต่ละองค์การจะไม่เหมือนกัน โดยทั่วไปจะกำหนด 5 ปี เพราะถือเป็นเวลาที่เหมาะสมคือยาวนานพอที่จะเอื้อให้มีการปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ แต่ไม่ยาวนานเกินไปจนกลายเป็นการสร้างวิมานในอากาศ

2. การกำหนดวัตถุประสงค์ ภารกิจ และนโยบายขององค์การ แม้ว่าปัจจัยทั้ง 3 ประการนี้จะมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันสำหรับการจัดทำแผนกลยุทธ์ กระบวนการวางแผนกลยุทธ์มักจะเริ่มต้นด้วยการกำหนดวัตถุประสงค์เสมอ ทั้งนี้เนื่องจากวัตถุประสงค์มีความสำคัญต่อองค์การดังนี้

2.1 ทำให้รู้ฐานะขององค์กรในสิ่งแวดล้อม ซึ่งนอกจากจะเป็นประโยชน์ต่อการมีความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกองค์กร

2.2 ช่วยในการประสานงานภายในองค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งประสานการตัดสินใจและประสานผู้บริหารซึ่งเป็นผู้ตัดสินใจ

2.3 เป็นมาตรฐานสำหรับการประเมินองค์กร คือใช้วัดความสำเร็จของผลงานต่างๆ ได้นอกจากนี้การวางแผนกลยุทธ์ หากผู้วางแผนไม่รู้ว่าจะองค์กรคาดหวังที่จะดำรงอยู่เพื่ออะไร มีจุดหมายปลายทางอย่างไร การวางแผนกลยุทธ์ก็จะประสบปัญหายุ่งยาก เพราะไม่มีกรอบแนวความคิดที่จะกำหนดกลยุทธ์ว่าควรจะมีวิถีทางอะไร และวิถีทางเหล่านั้นเป็นวิถีทางเพื่ออะไร

เมื่อได้กำหนดวัตถุประสงค์หรือจุดหมายปลายทางขององค์กรแล้ว ผู้วางแผนจะต้องกำหนดวิถีทางที่จะนำไปสู่จุดหมายปลายทาง คือกำหนดว่าในแต่ละวัตถุประสงค์มีภารกิจอะไรบ้างที่จำเป็นต้องกระทำ และกำหนดนโยบาย ที่จะดำเนินการกิจนั้นๆ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์

ภารกิจ หมายถึง สาขาหรือประเภทของธุรกิจหรือกิจการที่ต้องดำเนินการ หากจะเปรียบกับการเล่นกีฬา การกำหนดภารกิจก็คือการกำหนดประเภทของกีฬาที่จะลงแข่งขันเป็นการแสดงออกซึ่งปรัชญาขององค์กรเพื่อที่ผู้บริหารจะได้รู้ว่าธุรกิจใดเป็นที่ยอมรับขององค์กรภารกิจควรมีลักษณะที่ไม่กว้างเกินไป จนไม่อาจบอกแนวทางแห่งกลยุทธ์ได้ แต่ก็ต้องกว้างพอที่จะเอื้ออำนวยให้การบริหารในระดับรองๆ ขององค์กรสามารถใช้ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ได้ และถ้าเป็นไปได้ การกำหนดภารกิจควรระบุประเภทสินค้าหรือบริการที่เป็นผลผลิตของภารกิจนั้นๆ ด้วย การกำหนดภารกิจผู้วางแผนควรพิจารณาภารกิจที่กระทำอยู่แล้วด้วยว่า มีผลงานเป็นอย่างไร ต้องปรับปรุงอะไรบ้างหรือไม่ อย่างไร กิจกรรมใดต้องยกเลิกและหากิจกรรมใหม่มาทดแทนหรือกำหนดกิจกรรมใหม่ๆ เสริมเข้ามา หรือกำหนดภารกิจขึ้นใหม่ทั้งหมด

นโยบาย หมายถึง กฎเกณฑ์สำหรับการทำภารกิจที่กำหนดไว้ นโยบายขององค์กรเป็นเครื่องมือควบคุมการบริหารในระดับสูงเกี่ยวกับพฤติกรรมทั้งภายในและภายนอกองค์กรถ้าเปรียบภารกิจเป็นประเภทของกีฬาที่จะแข่งขัน นโยบายก็คือกติกาในการเล่นกีฬานั้นๆ นั่นเอง

วัตถุประสงค์ ภารกิจ และนโยบายเป็นปัจจัยที่สนับสนุนซึ่งกันและกัน โดยไม่อาจกำหนดเส้นแบ่งแยกได้อย่างชัดเจน และอาจมีส่วนเหลื่อมล้ำกันอยู่บ้าง ซึ่งปัจจัยทั้งสามนี้จะทำให้ฝ่ายบริหารเข้าใจร่วมกันว่าองค์กรต้องการสร้างความสำเร็จในเรื่องอะไรบ้าง เพื่อป้องกันความสับสนจึงควรต้องเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรที่มีขนาดใหญ่ต้องมีลายลักษณ์อักษรเป็นหลักฐานยืนยันเพื่อช่วยประหยัดเวลา และการติดต่อสื่อสารสะดวกยิ่งขึ้น

3. การวิเคราะห์และตรวจสอบ เป็นการศึกษาวิเคราะห์ห้องกิจการและสิ่งแวดล้อมพร้อมทั้งพยากรณ์อนาคต เพื่อหาความรู้เกี่ยวกับอนาคตของสิ่งแวดล้อมภายนอก ความได้เปรียบเสียเปรียบ

และจุดแข็ง จุดอ่อนขององค์การ ปัญหาต่างๆ อันพึงเกิดขึ้น รวมทั้งทางเลือกกลยุทธ์ที่เป็นไปได้ และทำได้สำหรับองค์การ

4. การกำหนดกลยุทธ์ในขั้นตอนนี้ ผู้กำหนดกลยุทธ์จะต้องวิเคราะห์ว่า จากทางเลือกต่างๆ องค์การมีข้อบกพร่องอะไรบ้าง โดยปกติองค์การมักจะพยายามกำหนดกลยุทธ์ที่เป็นไปได้ และเป็นประโยชน์มากที่สุดในอนาคตสำหรับองค์การ แต่ในความเป็นจริงองค์การต้องพิจารณาด้วยว่า องค์การยังขาดอะไรหรือบกพร่องในด้านใดบ้างและในบรรดาข้อบกพร่องเหล่านั้น ข้อใดเป็นข้อบกพร่องที่สำคัญที่สุด การกำหนดกลยุทธ์ควรจะเน้นที่ข้อบกพร่องที่สำคัญที่สุด โดยตรวจสอบว่าความพยายามที่จะอุดช่องโหว่หรือแก้ไขข้อบกพร่องนั้น มีค่าใช้จ่ายหลักอะไรบ้าง เป็นจำนวนเท่าไร หรือมีแหล่งรายได้หรือไม่ อย่างไร ทางเลือกอื่นๆ จะยังคงเป็นไปได้ และทำได้สำหรับองค์การอีกหรือไม่ ถ้าเป็นไปได้ให้ตรวจสอบประเด็นอื่นๆ ต่อไปจนรู้ว่าองค์การมีจุดอ่อน จุดแข็ง ข้อได้เปรียบเสียเปรียบอะไรบ้าง ในการตัดสินใจเกี่ยวกับการกำหนดกลยุทธ์ควรจะพิจารณาประเด็นสำคัญๆ เช่น การเลือกทางเลือก ควรเน้นที่จุดแข็งขององค์การเป็นทางเลือกที่จะนำไปสู่ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์การ สอดคล้องกับทัศนคติและปรัชญาของฝ่ายบริหารมีทรัพยากรเพียงพอสำหรับทางเลือกนั้นๆ และเป็นทางเลือกที่ให้ผลตอบแทนคุ้มค่ากับการเสี่ยง ที่จะดำเนินการ โดยเฉพาะถ้าผลตอบแทนที่จะได้เป็นเรื่องของอนาคตที่อยู่ห่างไกลมาก ย่อมมีความเสี่ยงมาก เพราะยิ่งระยะเวลายาวนาน การคาดการณ์ความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ก็จะทำให้ยากหรืออาจทำไม่ได้เลย

เมื่อได้เลือกกลยุทธ์แล้ว ก่อนที่จะกำหนดเป็นกลยุทธ์ขององค์การ ควรจะได้มีการตรวจสอบความยืดหยุ่นของทางเลือกนั้นๆ ด้วยว่า ในสถานการณ์ที่เลวร้ายที่สุดในอนาคตสำหรับองค์การทางเลือกนั้นๆ จะปรับตัวไปได้ตามสถานการณ์หรือไม่ หรือใช้ได้เฉพาะกับกรณีที่ดีที่สุดเท่านั้น ถ้าทางเลือกนั้นๆ ยืดหยุ่นไม่ได้ ควรจะหาทางปรับทางเลือกให้ยืดหยุ่นได้มากขึ้นหรืออาจจะเปลี่ยนแปลงไปเลือกทางเลือกอื่นๆ ที่ยืดหยุ่นกว่า สุดท้ายนี้ ควรมีการกำหนดแผนสำรองไว้เพื่อสถานการณ์ที่เลวร้ายที่สุด และสถานการณ์ที่ดีที่สุดในอนาคตสำหรับองค์การด้วย เพื่อเตรียมพร้อมที่จะดำเนินการได้อย่างดีที่สุด

5. การพัฒนาแผนกลยุทธ์ ประกอบด้วย การประมาณการด้านการเงิน ซึ่งพิจารณาได้จากกลยุทธ์ที่กำหนดขึ้น นำมาเปรียบเทียบกับประมาณการกับวัตถุประสงค์ใหม่ โดยลดระดับความคาดหวังให้ต่ำลง เขียนแผนกลยุทธ์เป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อป้องกันการตีความผิดพลาด และความหลงลืม มีความสั้น กระชับ และชัดเจนพอที่จะเป็นแนวทางสำหรับการวางแผน โดยทั่วไปแผนกลยุทธ์จะประกอบด้วยส่วนสำคัญๆ คือ กลยุทธ์ แผนสำรอง ประมาณการด้านระยะเวลาและค่าใช้จ่าย

สำหรับ ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (2542, หน้า 29) กล่าวถึงแผนกลยุทธ์ว่าจะต้องมีขั้นตอนการวางแผนดังนี้

1. ขั้นที่ 1 การประเมินสภาพแวดล้อมภายนอกและภายในองค์กร (internal and external environment analysis) การพิจารณาดังกล่าวจึงรวมเรียกว่าเป็นการวิเคราะห์ SWOT analysis โดยการประเมินสภาพแวดล้อมดังต่อไปนี้

1.1 สภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร การประเมินโอกาส และอุปสรรค จากสิ่งแวดล้อม (external environment analysis) ดังต่อไปนี้ (1) ลูกค้าหรือตลาด (2) คู่แข่งขัน (3) ผู้ขายปัจจัยการผลิต (4) คนกลาง (5) ประชากรศาสตร์ (6) เศรษฐกิจ (7) เทคโนโลยี (8) สังคมและวัฒนธรรม (9) การเมืองและกฎหมาย (10) ทรัพยากรธรรมชาติ

1.2 สภาพแวดล้อมภายในองค์กร (internal environment) การพิจารณาจุดแข็งและจุดอ่อนขององค์กรโดยประเมินจากสภาพแวดล้อมภายในองค์กร(1) โครงสร้างองค์กร (2) ระบบและระเบียบวิธีการปฏิบัติงาน (3) บรรยากาศการทำงาน (4) ทรัพยากรการบริหาร

2. ขั้นที่ 2 การวางแผนกลยุทธ์ (strategic planning) เป็นการกำหนดกลยุทธ์ทั้งในระยะสั้นและระยะยาวให้เหมาะสมกับสถานการณ์ สภาพแวดล้อมภายนอกและภายในจากขั้นที่หนึ่งแล้วจะต้องวางแผนกลยุทธ์ในสิ่งต่างๆ ดังต่อไปนี้

2.1 การศึกษาวิสัยทัศน์ (vision) เป็นการกำหนดว่าธุรกิจต้องการอะไรในอนาคตระยะยาว วิสัยทัศน์จะเป็นตัวกำหนดทิศทางของธุรกิจ ดังนั้นวิสัยทัศน์จึงเป็นเป้าหมายที่มีลักษณะกว้างขวาง

2.2 การระบุทิศทางหรือภารกิจหลัก (mission) เป็นการกำหนดขอบเขต และลักษณะงานของธุรกิจ

2.3 การกำหนดวัตถุประสงค์ (objective setting) เป็นการกำหนดเป้าหมายระยะสั้นที่มีความเฉพาะเจาะจง

2.4 การกำหนดเป้าหมาย (goal setting) หมายถึง กำหนดสิ่งที่องค์กรต้องการในอนาคต เป้าหมายจะมีความเฉพาะเจาะจงน้อยกว่าวัตถุประสงค์

2.5 การพัฒนากลยุทธ์ (strategy development) เป็นการพัฒนาแผนการปฏิบัติงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ และสอดคล้องกับภารกิจ

2.6 การกำหนดนโยบาย (policy formulation) เป็นการกำหนดแนวทางการปฏิบัติอย่างกว้างขวางเพื่อเชื่อมโยงระหว่างกำหนดยุทธศาสตร์และการดำเนินการตามกลยุทธ์

3. ขั้นที่ 3 การดำเนินกลยุทธ์ (strategy implementation) เป็นขั้นที่ปฏิบัติตามการวางแผนกลยุทธ์ที่กำหนดไว้ในข้อที่ 2

- 3.1 โครงการ (project) เป็นแผนที่ใช้เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายเฉพาะในระยะสั้น
- 3.2 งบประมาณ (budget) เป็นการจัดสรรทรัพยากรสำหรับหน่วยงานในรูปจำนวนเงินหรือจำนวนหน่วย
- 3.3 ระเบียบวิธีปฏิบัติงาน (procedure) เป็นลำดับขั้นตอนในการปฏิบัติงานเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่ง
4. ขั้นที่ 4 การควบคุมกลยุทธ์ (strategy controlling) เป็นการประเมินผลการปฏิบัติงาน การรวบรวมข้อมูลที่เกิดขึ้นจากการทำงาน การเปรียบเทียบผลการทำงานกับมาตรฐานและการแก้ไขปรับปรุงการทำงานให้ดีขึ้น
- 4.1 การจัดตั้งมาตรฐาน (establishment of standard) เป็นการกำหนดเกณฑ์ในการทำงาน
- 4.2 การวัดผลการปฏิบัติงาน (measurement of performance) เป็นการประเมินการทำงานที่เป็นจริง
- 4.3 การเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานกับมาตรฐาน (comparison of performance with standard) เป็นการเปรียบเทียบผลการทำงานในข้อ 4.2 กับมาตรฐานในข้อ 4.1
- 4.4 การดำเนินการแก้ไข (taking corrective action) การแก้ไขข้อแตกต่างระหว่างผลการทำงานกับมาตรฐาน ในกรณีที่งานออกมาต่ำกว่ามาตรฐาน
- ดังนั้น การจัดทำแผนกลยุทธ์ขององค์การต้องศึกษาข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับสภาพปัจจุบัน ปัญหาความต้องการ ปัจจัยภายนอก ปัจจัยภายใน โอกาส อุปสรรค จุดอ่อน จุดแข็ง วิเคราะห์ กำหนดทิศทางเป้าหมาย ความสอดคล้องเชื่อมโยงเป็นไปตามวัตถุประสงค์ และความต้องการแล้ว จึงนำมากำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์ และกลยุทธ์ เพื่อใช้ขับเคลื่อนภารกิจขององค์การ

แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผนกลยุทธ์และการจัดทำแผนกลยุทธ์

1. ความหมายและความสำคัญของการวางแผนกลยุทธ์

แผนกลยุทธ์เป็นแผนที่ว่าด้วยการกำหนดกลยุทธ์ที่จะปฏิบัติในอนาคต มีกระบวนการและขั้นตอนการดำเนินงานชัดเจน เป็นระบบ มีความสอดคล้องเชื่อมโยง เพื่อให้้องค์การสามารถดำรงอยู่ได้ ประการสำคัญต้องเกิดจากการมีส่วนร่วมทุกฝ่าย ดังที่ เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2546, หน้า 2-3) ได้ให้ความหมายของกลยุทธ์ว่า หมายถึงวิธีการหรือแผนการที่คิดขึ้นอย่างรอบคอบ มีลักษณะเป็นขั้นตอน มีความยืดหยุ่นพลิกแพลงได้ตามสถานการณ์มุ่งหมาย เพื่อเอาชนะคู่แข่งขั้น หรือเพื่อหลบหลีกอุปสรรคต่างๆ จนสามารถบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ กลยุทธ์มีความหมายเหมือนคำว่า ยุทธศาสตร์ เดิมใช้ในความหมายที่เกี่ยวข้องการการรบ มาจากภาษาอังกฤษว่า (strategy) ใช้ครั้งแรกในวงการทหาร และการทำสงคราม หมายถึงศิลปะในการวางแผนยุทธศาสตร์และการบัญชาการรบ

เพื่อเอาชนะศัตรู มีรากศัพท์ มาจากภาษากรีกว่า (strategia) หมายถึง การบัญชาการกองทัพ (generalship) ด้วยจุดหมายต้องการพิชิตศัตรู ในภาษาไทยอาจมีความสับสนระหว่างคำว่า “กลยุทธ์” หมายถึง การรบที่มีเล่ห์เหลี่ยม วิธีการต่อสู้ที่ต้องใช้กลยุทธ์ต่างๆ “ยุทธศาสตร์” หมายถึงวิชาการรบที่มีความสำคัญในการรบ แต่มีความหมายเดียวกันในขณะที่ปีณรส มาลากุล ณ อยุธยา(2551, หน้า 4) กล่าวว่า แผนกลยุทธ์ (strategic Plan) หมายถึง

1. เอกสารที่ระบุวิสัยทัศน์ (vision) ภารกิจ (mission) และกลยุทธ์ (strategies) ต่างๆ ในการดำเนินงานขององค์กรหนึ่งๆ
2. แผนระยะยาวที่บอกถึงทิศทางดำเนินงานขององค์กร สำหรับใช้เป็นเครื่องมือในการประสาน และกำกับติดตามการดำเนินงานในส่วนงานต่างๆ ขององค์กรให้เป็น ไปในทิศทาง และจังหวะเวลาที่สอดคล้องกัน
3. เป็นเอกสารที่จัดทำขึ้นจากการวิเคราะห์สภาพการณ์ภายนอก และภายในขององค์กรเพื่อคาดคะเนแนวโน้มของสถานการณ์ และกำหนดแนวทางการดำเนินงานขององค์กร ให้สอดคล้องเหมาะสมกับแนวโน้มของสถานการณ์ดังกล่าว

สำหรับ ชงชัย สันติวงษ์ (2542, หน้า 17-18) กล่าวถึงความหมายของการวางแผนเชิงกลยุทธ์ (strategic planning) ว่าหมายถึงการวางแผนในระยะยาว โดยพิจารณาถึงภาพรวมขององค์กรทั้งหมดว่า ขณะวางแผนนั้นองค์กรอยู่ในสถานะใด มีปัจจัยแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์กรเป็นอย่างไร ทั้งในปัจจุบันและในอนาคต และเมื่อได้มีการประเมินศักยภาพขององค์กรแล้ว จึงกำหนดแผนกลยุทธ์ขึ้น เพื่อขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมายและความสำเร็จขององค์กรในอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพ คำว่า “กลยุทธ์” (strategic) จึงหมายถึงวิธีการดำเนินงานที่ถูกกำหนดไว้เฉพาะเพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นได้ว่า หากปฏิบัติตามแนวทางดังกล่าวแล้ว จะนำไปสู่ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์กรได้ในระยะยาว นอกจากนี้กลยุทธ์ยังหมายถึง ผลลัพธ์สุดท้ายของการวางแผนเชิงกลยุทธ์ ที่ผู้บริหารคาดหวังไว้ในลักษณะที่เป็นไปได้ตามเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ขององค์กร หรืออาจกล่าวได้ว่ากลยุทธ์เป็นแนวทางการปฏิบัติให้เกิดความสอดคล้องตามวัตถุประสงค์ขององค์กรที่คาดหวังไว้นั่นเอง

ส่วน อนิวัช แก้วจันทอง (2551, หน้า 2) ได้ให้ความหมายของกลยุทธ์ว่า หมายถึงแบบแผนหรือวิธีการที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อนำไปใช้ในการปฏิบัติโดยผ่านการตัดสินใจ และการประเมินแล้วว่าสามารถนำไปสู่การบรรลุผลสำเร็จได้ตามที่องค์กรต้องการ คำว่า “กลยุทธ์” อาจเรียกอีกอย่างได้ว่าเป็น “แผนยุทธศาสตร์” ก็ได้เช่นกัน โดยพบว่าองค์กรธุรกิจจำนวนมากได้นำแผนกลยุทธ์หรือแผนยุทธศาสตร์มาใช้ในการดำเนินงาน โดยเรียกว่า “การจัดการเชิงกลยุทธ์” ดังนั้น การจัดการเชิงกลยุทธ์ จึงหมายถึงการวางแผนหรือการกำหนดวิธีการอย่างเป็นระบบ เพื่อให้้องค์กรนำไปใช้ในการ

ดำเนินงานโดยมีการควบคุมเพื่อให้แผนหรือวิธีการดังกล่าวนำไปสู่ผลสำเร็จได้ตามที่องค์กรต้องการ

ขณะที่ สุพานี สฤกษ์วานิช (2549, หน้า 452-454) กล่าวว่า กลยุทธ์ หมายถึงแผนงานสำคัญที่องค์กรจะใช้เป็นแนวทางในการบรรลุเป้าหมายหลักขององค์กร เช่น เป้าหมายในเรื่องยอดขายและผลกำไร โดยโครงสร้างที่เหมาะสมร่วมกับกระบวนการทำงานและวัฒนธรรมองค์กรที่เหมาะสม จะเป็นหนทางและเครื่องมือที่สำคัญที่จะทำให้องค์กรบรรลุตามกลยุทธ์ ภารกิจและเป้าหมายหลักที่ต้องการได้ กลยุทธ์อาจแบ่งได้เป็น

1. กลยุทธ์การแข่งขัน (competitive strategy) คือกลยุทธ์ที่กิจการกำหนดขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการแข่งขันกับคู่แข่ง โดยแบ่งเป็น

1.1 กลยุทธ์เป็นผู้นำในเรื่องต้นทุน (cost leadership) คือกิจการต้องพยายามบริหารจัดการงานทุกๆ ด้าน ให้มีต้นทุนการดำเนินงานให้ต่ำลง ดังนั้นกิจกรรมต่างๆ ต้องมีความชัดเจนมีการแบ่งงานออกไปตามหน้าที่งาน เพื่อให้เกิดความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และเน้นการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยทั่วไปโครงสร้างที่เหมาะสมกับกลยุทธ์ประเภทนี้คือ โครงสร้างแบบหน้าที่งาน

1.2 กลยุทธ์สร้างความแตกต่าง (differentiation) ประกอบด้วยกลยุทธ์สร้างแตกต่างในนวัตกรรม innovation differentiation ที่มุ่งเน้นการสร้างสินค้าใหม่ๆ ที่มีนวัตกรรมเหนือกว่าคู่แข่ง โดยพยายามนำเสนอสินค้าออกสู่ตลาดให้เร็ว เป็นผู้นำในด้านนวัตกรรม และเพื่อสนองตอบต่อตลาด market differentiation เป็นกลยุทธ์ที่กิจการพยายามสร้างความแตกต่างไปจากคู่แข่งในเรื่องคุณภาพของสินค้า เพื่อให้มีคุณภาพสูงเหนือกว่าคู่แข่ง หรือมีบริการที่ดีกว่า

1.3 กลยุทธ์จำกัดเขต (focus strategy) เป็นกลยุทธ์สำหรับบริษัทขนาดเล็กที่จะใช้ในการแข่งขันและการดำเนินงานเพื่อมุ่งตอบสนองต่อตลาดที่เฉพาะเจาะจง เน้นต้นทุนต่ำในตลาดย่อย cost focus strategy คือจะพยายามบริหารจัดการงานทุกด้าน ให้มีต้นทุนต่ำกว่าคู่แข่ง เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการลูกค้าที่ต้องการสินค้าและบริการในราคาถูกที่สุด รวมถึงเป็นกลยุทธ์ที่เน้นการสร้างความแตกต่างในตลาดย่อย differentiation focus strategy เป็นกลยุทธ์ที่กิจการขนาดเล็กใช้เพื่อการตอบสนองต่อลูกค้าเฉพาะกลุ่ม ที่มีความต้องการพิเศษ เฉพาะเจาะจงกิจการขนาดใหญ่ไม่สนใจ หรือไม่สามารถตอบสนองได้ดี

1.4 กลยุทธ์ที่เน้นหลายอย่างหรือกลยุทธ์ผสม (integrated strategy) ในปัจจุบันพบว่าองค์กรโดยส่วนใหญ่ มีการใช้กลยุทธ์ในลักษณะของการผสมผสาน คือ มุ่งเน้นให้ต้นทุนต่ำ และสร้างความแตกต่าง หรือใช้กลยุทธ์จำกัดเขตที่เน้นทั้งต้นทุนและความแตกต่าง โครงสร้างที่จะใช้จึงเป็นโครงสร้างที่มีการพัฒนาการจากโครงสร้างแบบเดิม โดยอาจจัดเป็นโครงสร้างแบบเครือข่าย

2. กลยุทธ์ระดับองค์กร (corporate level strategy) เป็นการกำหนดทิศทางและการเคลื่อนไหวขององค์กรโดยรวม กลยุทธ์ระดับองค์กรนี้แบ่งได้ 3 กลุ่มใหญ่คือ

2.1 กลยุทธ์รักษาเสถียรภาพ (stability) เป็นการพยายามรักษาระดับหรือรักษาสภาพปัจจุบันให้คงอยู่ เนื่องจากพอใจกับสภาพที่เป็นอยู่ ถ้าองค์กรใช้กลยุทธ์ประเภทนี้มักจะไม่มีเปลี่ยนแปลงอะไรในโครงสร้าง

2.2 กลยุทธ์มุ่งเน้นการเจริญเติบโตหรือการขยายตัว (growth) หากผู้บริหารเลือกใช้กลยุทธ์นี้ โครงสร้างจะมีการปรับเปลี่ยน มีการขยายหรือเพิ่มหน่วยงานใหม่

2.3 กลยุทธ์ตัดทอนหรือลดขนาดการดำเนินงาน (retrenchment strategy) หากผู้บริหารเลือกใช้กลยุทธ์นี้ มักจะมีการขายทรัพย์สิน ยุบ หรือเลิกหน่วยงาน มีการลดจำนวนพนักงาน ดังนั้นโครงสร้างจะมีการปรับในลักษณะของการหดตัว ลด ยุบ หรือเลิกหน่วยงานฝ่ายงานต่างๆ

กล่าวได้ว่า กลยุทธ์หรือแผนกลยุทธ์จึงเป็นเรื่องของการกำหนดอนาคตที่ต้องการให้เกิด โดยใช้กระบวนการคิดวิเคราะห์ ความสอดคล้องเชื่อมโยง การมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย เพื่อใช้เป็นยุทธวิธีในการปฏิบัติงานก้าวไปสู่ความสำเร็จอย่างมีคุณภาพ เกิดประสิทธิผล

สำหรับความสำคัญของการวางแผนกลยุทธ์ ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (2542, หน้า 52–53) กล่าวว่า การบริหารเชิงกลยุทธ์ไม่ใช่หน้าที่ หรืองานที่มีขอบเขตจำกัดเฉพาะงานใด งานหนึ่งเท่านั้น ถือว่าผู้วางแผนเชิงกลยุทธ์ต้องใช้ทักษะการบริหารในองค์กรทั้งหมด ต้องเกี่ยวข้องกับหลายหน้าที่ มีการประสานผู้เกี่ยวข้อง และความพยายามจากหลายฝ่ายต่างๆ ในองค์กร รายละเอียดเพิ่มเติมดังนี้

1. การบริหารเชิงกลยุทธ์มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร ผู้บริหารที่มีประสิทธิผลจะต้องเข้าใจเป้าหมายขององค์กร ว่าต้องการบรรลุความต้องการสูงสุดในท้องถิ่น หรือความต้องการในระดับโลก เพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงความจำเป็นที่แตกต่างกันในแต่ละหน้าที่ ผู้บริหารจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารเชิงกลยุทธ์ทั้งหมดขององค์กร

2. การบริหารเชิงกลยุทธ์จะเกี่ยวข้องกับผู้ที่ได้ผลประโยชน์จากองค์กร ซึ่งหมายถึงกลุ่มต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อความคิดเห็น และการกำหนดนโยบายขององค์กร เช่น ลูกค้า พนักงาน ชุมชนท้องถิ่น และผู้ถือหุ้น กลุ่มเหล่านี้จะมีความเกี่ยวข้องกับความล้มเหลวหรือความสำเร็จขององค์กรฝ่ายต่าง ๆ อาจมีจุดมุ่งหมายที่ขัดแย้งกัน ทักษะเชิงกลยุทธ์จึงต้องพิจารณาถึงกลุ่มผู้ได้รับประโยชน์จากองค์กรทุกฝ่าย โดยให้เกิดความเหมาะสมที่สุดเท่าที่จะทำได้ ฉะนั้นกลุ่มผู้ได้รับผลประโยชน์จากองค์กรจึงมีความสำคัญ

3. การบริหารเชิงกลยุทธ์นำมาซึ่งขอบเขตหลายช่วงเวลา ผู้บริหารควรศึกษาความต้องการขององค์กรในระยะยาวและระยะสั้นด้วย ดังนั้นการวางแผนบริหารเชิงกลยุทธ์ต้องมีการ

เปลี่ยนแปลงทิศทาง โดยอาศัยความคิดทั้งระยะยาวและระยะสั้น ผู้บริหารของแต่ละหน้าที่มีแนวโน้มจะมุ่งที่ปัญหาระยะสั้น โดยเข้าใจลักษณะงานในหน้าที่ และสร้างให้เกิดประโยชน์ที่ดีที่สุดทั้งปัจจุบันและอนาคต

4. การบริหารเชิงกลยุทธ์จะเกี่ยวข้องทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผล การใช้วิธีการ (means) ที่มีประสิทธิภาพ (efficiency) เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย (goals) อย่างมีประสิทธิภาพ (effectiveness)

ส่วน อนิวัช แก้วจันทง (2551, หน้า 3) กล่าวว่า ภายใต้อุบายในการจัดการปัจจุบันที่มีความยุ่งยากและสลับซับซ้อน ความสำเร็จในวันนี้อาจไม่สามารถนำไปใช้ได้ในอนาคต หรือการดำเนินงานที่เคยล้มเหลวในอดีตอาจนำกลับมาใช้ได้อีกครั้งในอนาคตก็ได้ ความไม่แน่นอนดังกล่าวทำให้ผู้บริหารไม่สามารถนิ่งเฉย จำเป็นต้องนำกลยุทธ์มาใช้ในการจัดการเพื่อให้องค์กรสามารถดำรงอยู่และแข่งขันได้ โดยพบว่ากลยุทธ์อยู่ในลักษณะที่มีการเตรียมพร้อม มีการวางแผนไว้ หรืออยู่ในลักษณะอื่น เช่น อาจแฝงอยู่ในแผน นโยบายธุรกิจ หรือทิศทางองค์กรก็ได้ การจัดการเชิงกลยุทธ์และนโยบายธุรกิจจึงมีความสำคัญต่อการดำเนินงานในองค์กร ดังนี้

1. ทำให้เกิดการกำหนดทิศทางองค์กร ซึ่งได้แก่ วิสัยทัศน์ พันธกิจ ปรัชญา เป้าหมายและวัตถุประสงค์ การกำหนดทิศทางองค์กรที่เหมาะสม จะทำให้องค์กรมีแนวทางที่ชัดเจนในการดำเนินงาน

2. ทำให้มีการคำนึงถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับองค์กร ซึ่งได้แก่ พนักงาน ผู้ถือหุ้น ประชาชน ลูกค้า คนกลางทางการตลาด และคู่แข่ง ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับองค์กรเหล่านี้ย่อมคาดหวังต่อองค์กร ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยเมื่อได้รับในสิ่งที่คาดหวังก็จะให้การสนับสนุนองค์กรในทางกลับกัน หากไม่ได้รับในสิ่งที่คาดหวังอาจส่งผลให้องค์กรไม่ประสบผลสำเร็จได้

3. ทำให้องค์กรคำนึงถึงผลกระทบทั้งในระยะสั้นและระยะยาว องค์กรโดยทั่วไปจะต้องดำเนินงานให้สอดคล้องกับแผนกลยุทธ์กำหนด เพื่อผลสำเร็จทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

4. มีการมุ่งเน้นผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผล เพื่อใช้เป็นเกณฑ์การวัดผลสำเร็จขององค์กรมากขึ้น ทั้งนี้ ประสิทธิภาพเป็นการวัดผล โดยเปรียบเทียบผลที่ได้รับทรัพยากรทั้งหมดที่ได้ใช้ไปในการดำเนินงาน สำหรับประสิทธิผลเป็นการวัดผลการดำเนินงาน โดยเปรียบเทียบผลที่ได้รับจริงกับผลที่ได้มีการวางแผนไว้ล่วงหน้า โดยพยายามที่จะทำให้ผลที่ได้จริงเป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ล่วงหน้าการดำเนินการธุรกิจในปัจจุบันอาจมีความต้องการทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผล หรืออาจต้องการเพียงเรื่องใดเรื่องหนึ่งเพียงเรื่องเดียวก็ได้

ขณะที่ ธงชัย สันติวงษ์ (2542, หน้า 78-79) กล่าวถึง ความสำคัญของแผนกลยุทธ์ โดยพิจารณา 2 ประเด็น

1. ความสำคัญของแผนกลยุทธ์ที่มีต่อองค์กร

1.1 แสดงให้เห็นความตั้งใจที่จะกระทำกิจกรรมใดๆ ที่เหมาะสมเพื่อความสำเร็จในอนาคตตามที่ได้กำหนด เป็นที่สังเกตว่าในกระบวนการจัดทำแผนกลยุทธ์นั้น เมื่อผู้บริหารศึกษาสถานะแวดล้อมภายนอกและภายในแล้ว ก็จะกำหนดวัตถุประสงค์หรืออนาคตที่ต้องการจะให้ องค์กรดำเนินไปให้ถึงมากกว่าจะกำหนดว่าองค์กรจะดำเนินไปถึงไหน ซึ่งเป็นลักษณะของการวางแผนระยะสั้น เมื่อเปรียบเทียบกับวางแผนระยะยาวแล้ว จะเห็นว่าการวางแผนระยะยาวนั้น ผลงานที่ได้กระทำไปแล้ว และพยายามปรับปรุงให้การทำงานในปัจจุบันและอนาคตให้ดีขึ้น ซึ่ง บางครั้งจะไม่ได้ผล เพราะสถานการณ์ในอนาคตเปลี่ยนไป การกระทำต่างๆ ที่ได้กำหนดไว้ในอดีต อาจจะไม่เหมาะสมต่อไป แผนกลยุทธ์ซึ่งไม่เน้นการกระทำในอดีต จึงมีความสำคัญต่อองค์กรในแง่ที่เป็นการบังคับให้มองการณ์ไกลและคิดว่าต้องการจะไปให้ถึงที่ไหน

1.2 มีความยืดหยุ่นปรับตัวได้ตามสถานการณ์ ในการจัดทำแผนกลยุทธ์จะมีการพยากรณ์ สถานการณ์ต่างๆ สำหรับองค์กรในตลาดเลือกกำหนดกลยุทธ์ในสถานการณ์ที่เป็นไปได้มากที่สุด พร้อมทั้งจัดทำแผนสำรองไว้สำหรับสถานการณ์ที่เลวร้ายที่สุด และสถานการณ์ที่ดีที่สุด นั่นคือ แผนกลยุทธ์ มีความยืดหยุ่น ทำให้องค์กรเตรียมพร้อมที่จะเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงในอนาคต มากขึ้น และสามารถดำเนินการไปได้ แม้ว่าสถานการณ์จะเลวร้ายที่สุด องค์กรก็สามารถอยู่รอดได้ และหากสถานการณ์ดี องค์กรก็พร้อมที่จะปรับตัวได้ทันเหตุการณ์ เพื่อฉวยโอกาสสร้างผลกำไร และความเจริญเติบโตให้มากยิ่งขึ้น

1.3 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสมาชิกในองค์กร ในการจัดทำแผนกลยุทธ์ ผู้บริหาร องค์กรต้องเข้ามามีบทบาท ในการรับผิดชอบกลุ่มทุกกลุ่ม เพื่อให้กลุ่มต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วม ผู้บริหารจำเป็นต้องมีข้อมูลจากหัวหน้าหน่วยงานเพียงพอในการวางแผนกลยุทธ์ จึงต้องอาศัยการมี ส่วนร่วมจากผู้บริหารหลายระดับ หลายฝ่าย เนื่องจากมีความสำคัญต่อการประสานงานในองค์กร และเป็น การป้องกันปัญหา ข้อขัดแย้งอันพึงเกิดขึ้น

1.4 กระบวนการจัดทำแผนกลยุทธ์ที่ช่วยพัฒนาการติดต่อสื่อสาร ระหว่างผู้บริหารในทุก ระดับ ให้มีการติดต่อกันตลอดทั้งองค์กร นอกจากนี้การรวมข้อมูลจากส่วนสำคัญๆ ทั้งหมดของ องค์กรเพื่อการกำหนดกลยุทธ์ ยังทำให้ผู้บริหารทุกคนเข้าใจการดำเนินงานขององค์กรโดยรวม ทั้งหมดได้ดียิ่งขึ้น ทำให้สามารถมองเห็นโอกาสใหม่ๆ ขององค์กร ได้ดีกว่า การจัดทำแผนประเภท อื่น ที่ผู้บริหารแต่ละคนต่างจัดทำแผนกลยุทธ์ของตนเอง

2. ความสำคัญของแผนกลยุทธ์ต่อสมาชิกในองค์กร

2.1 ทำให้สมาชิกในองค์กรได้รู้วัตถุประสงค์ และทิศทางขององค์กรในอนาคต ซึ่งจะ ทำให้สมาชิกส่วนใหญ่ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลยิ่งขึ้น เพราะแต่ละคนรู้

ว่าตัวเองถูกคาดหวังไว้อย่างไร และองค์การกำลังจะดำเนินไปยังทิศทางใด นอกจากนี้แผนกลยุทธ์ยังช่วยชี้แนวทางให้สมาชิกดำเนินการตามไปด้วย เป็นเสมือนหนึ่งสิ่งจูงใจให้สมาชิกบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้

2.2 สร้างความมั่นใจในการบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ เนื่องจากผู้บริหารที่รับผิดชอบกลุ่มหน้าที่ ได้มีโอกาสเข้าร่วมในการกำหนดแผนกลยุทธ์ต่อไป และนอกจากนี้ในการเข้าไปมีส่วนร่วมตัดสินใจในการกำหนดกลยุทธ์ ผู้บริหารที่รับผิดชอบกลุ่มหน้าที่ย่อมได้รับข้อมูลและคำปรึกษาหารือจากผู้ได้บังคับบัญชาเป็นอย่างดีแล้ว เมื่อมีการกำหนดแผนกลยุทธ์ตามข้อมูลที่มีอยู่ ย่อมแสดงถึงสัญญาณผูกพันว่าผู้ได้บังคับบัญชาจะสามารถดำเนินการได้

2.3 สร้างความเป็นหนึ่งอันเดียวกัน การที่แผนกลยุทธ์มีแผนสำรองเพื่อไว้สำหรับสถานการณ์ที่เลวที่สุด และสถานการณ์ที่เร็วที่สุดขององค์การ ทำให้ผู้บริหารสามารถปรับตัวตามสถานการณ์ได้พร้อมๆ กัน และในทิศทางเดียวกันทั้งองค์การ โดยไม่เกิดความขัดแย้งกันเอง

2.4 ช่วยพัฒนานักบริหารขององค์การ การมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนกลยุทธ์ทำให้ผู้บริหารที่รับผิดชอบมีโอกาสพัฒนาตนเอง เพื่อเตรียมพร้อมที่จะก้าวขึ้นสู่ตำแหน่ง ผู้บริหารระดับสูงสุด

2.5 มีลักษณะที่ท้าทายความสามารถของสมาชิกองค์การ เพราะเป็นการกำหนดจุดหมายปลายทางที่ต้องการ มากกว่าจะเป็นการกำหนดจุดหมายปลายทางที่องค์การจะไปถึงแน่ๆ ลักษณะเช่นนี้เป็นการจูงใจสมาชิก ที่มีความต้องการระดับสูง คือความต้องการเกียรติยศ ชื่อเสียงและความสำเร็จสมหวังในชีวิต ทুমเทกำลังความรู้และความสามารถในการทำงานให้แก่องค์การ

กล่าวโดยสรุปความสำคัญของแผนกลยุทธ์ หมายถึง การตัดสินใจในการวางแผนอย่างมีระบบ มีทิศทาง และมีกระบวนการทำงานที่ชัดเจน มีความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อม เพื่อให้องค์การสามารถดำรงอยู่ได้ในอนาคต โดยอาศัยการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของทุกฝ่าย มีบทบาทสำคัญต่อการปฏิบัติงานอย่างมาก เพื่อให้เกิดการพัฒนา เกิดการเปลี่ยนแปลงตามต้องการอย่างเป็นระบบ หากมีการวางแผนไว้ล่วงหน้าจะทำให้มองเห็นกรอบทิศทาง เป้าหมายหรือคาดการณ์ผลการดำเนินงานทั้งด้านปริมาณ และคุณภาพค่อนข้างถูกต้อง แม่นยำ

การจัดทำแผนกลยุทธ์

การจัดทำแผนกลยุทธ์มีวัตถุประสงค์เพื่อให้หน่วยงานมีแผน และใช้เป็นเครื่องมือกำหนดกรอบทิศทางในการดำเนินงาน เปิดโอกาสให้บุคคลภายนอก หรือผู้เกี่ยวข้องเข้ามาร่วมคิดรวมนวางแผน วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์ (2551, หน้า 25–26) กล่าวถึงการศึกษาเรื่องการจัดการเชิงกลยุทธ์ (strategic management) ทั้งในหน่วยงานภาครัฐบาลและหน่วยงานภาคธุรกิจเอกชน มีการพัฒนา

คู่ขนานกันมาตั้งแต่ช่วงปี 1950-1960 กล่าวคือ องค์การระหว่างประเทศทั้งหน่วยงานขององค์การสหประชาชาติ และองค์การอื่นๆ โดยเฉพาะ World Bank และ USAID ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการวางแผนระยะยาว (long-term planning) ตั้งแต่ช่วงปี 1950-1960 เพื่อให้การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับประเทศ สามารถดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่อง มีทิศทางที่ชัดเจน รวมทั้งการใช้ทรัพยากรในกิจกรรมพัฒนาให้ผู้รับบริการในสังคมโดยรวมได้รับประโยชน์ อย่างไรก็ตามข้อเท็จจริงที่ค้นพบจากการประเมินผลในระยะนั้น ปรากฏว่ามีปัญหาช่องว่างระหว่าง “ผลประโยชน์ที่คาดหวังว่าจะได้รับ” กับ “ผลงานที่ปฏิบัติได้จริง” อันเป็นผลมาจากการจัดทำแผนการปฏิบัติงานจริงไม่สอดคล้องกับแผนระยะยาวที่วางไว้ตั้งแต่แรก แนวความคิดในการวางแผนในช่วงปี 1960-1970 จึงให้ความสำคัญต่อ “การเชื่อมโยงระหว่างแผนระยะยาวและแผนประจำปี” และต่อมาตั้งแต่ปี 1970 แนวความคิดเกี่ยวกับ “การจัดการกระบวนการดำเนินงาน” เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามแผนได้รับความสนใจมากขึ้นเรื่อยๆ โดยตลอดและเป็นที่มาของการศึกษาเรื่องการจัดการเชิงกลยุทธ์ในหน่วยงานภาครัฐบาล ส่วนที่มาของการศึกษาเรื่องการจัดการเชิงกลยุทธ์ในหน่วยงานภาครัฐกิจเอกชน เริ่มต้นมาจากผลการวิจัยใน (Gordon-Howell Report) เพื่อสร้างหลักสูตรการศึกษาในระดับอุดมศึกษา โดยได้รับการสนับสนุนจากฟอร์ด ฟาวเดชั่น (Ford Foundation) ร่วมกับ คาร์เนกี คอร์ปอเรชั่น (Carnegie Corporation) ในช่วงปี 1950-1960 ซึ่งเสนอให้มองภาครัฐกิจเอกชนในภาพที่กว้าง โดยเน้นการศึกษานโยบายธุรกิจที่สัมพันธ์กับการวางแผนระยะยาว และการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายใน แทนที่จะศึกษาเพียงปัญหาการเงิน การตลาด การจัดทำงบประมาณ และการควบคุมงบประมาณแบบแสดงรายการอย่างที่เคยทำกันมาในอดีต ข้อเสนอดังกล่าวนี้ได้รับการสนับสนุนและยอมรับมากขึ้นในช่วงปี 1960-1970 โดยเฉพาะการผลักดันให้ภาครัฐกิจเอกชน และภาครัฐบาลให้ความสนใจแนวความคิดในการจัดทำแผนระยะยาวและแผนแม่บท จนกระทั่งในช่วงปี 1970 วิชา Business Education in Business Policy เป็นหลักสูตรหนึ่งด้าน การบริหารภาครัฐกิจของสถาบันระดับอุดมศึกษาส่วนใหญ่ในประเทศสหรัฐอเมริกา ต่อมาเนื้อหาในหลักสูตรนี้ขยายกว้างขึ้นอีก ทั้งในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศต่างๆ ในทวีปยุโรป โดยเฉพาะการให้ความสำคัญต่อเนื้อหาที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมภายนอกของหน่วยงานนอกเหนือไปจากการพิจารณาสภาพแวดล้อมภายในของหน่วยงาน และรู้จักกันในชื่อ วิชาการเชิงกลยุทธ์หรือ (strategic management)

ในขณะที่ ทองหล่อ เดชไทย (2544, หน้า 20) กล่าวถึงแนวคิดในการจัดทำแผนกลยุทธ์ว่า ความสำเร็จในกระบวนการวางแผนกลยุทธ์ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ แต่ที่สำคัญที่สุดได้แก่การเลือกบุคคลที่จะเข้าร่วมกระบวนการวางแผน ซึ่งรวมถึงกรรมการของคณะกรรมการวางแผนเชิงกลยุทธ์ หรือกลุ่มบุคคลที่มีส่วนได้ส่วนเสียที่จะเข้าร่วมประชุม ระดมสมอง ในการตัดสินใจเกี่ยวกับ

การทบทวนข้อความพันธกิจ ดีความข้อมูลในการวางแผน และวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และภาวะคุกคาม หรือเรียกว่าการวิเคราะห์ SWOT analysis ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการวิเคราะห์สถานการณ์ (situations analysis) ที่ทั้งคณะกรรมการและผู้เข้าร่วมประชุมต่าง ระดมสมองกันเพื่อกำหนดวิธีการและทิศทางดำเนินงานขององค์กรในอนาคต โดยปกติแล้วการประชุมระดมสมองเพื่อวิเคราะห์สถานการณ์ขององค์กรนั้น บุคคลภายนอกมักจะไม่ค่อยมีโอกาสเข้าร่วม เพราะผู้บริหารองค์กร หรือคณะกรรมการบริหารมักจะคิดว่าเป็นกิจกรรมภายใน แต่ในความเป็นจริงผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่ม ทั้งภายในและภายนอกองค์กรควรจะได้มีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนกลยุทธ์ตั้งแต่เริ่มต้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประเภทขององค์กร ถ้าเป็นโรงพยาบาลหรือสถานบริการ บุคคลที่ต้องเข้าไปมีส่วนร่วมด้วยคือ ประธานกรรมการบริหาร หัวหน้าฝ่ายบริหาร หัวหน้าฝ่ายปฏิบัติการ หัวหน้าฝ่ายการแพทย์ หัวหน้าฝ่ายการพยาบาล หัวหน้าฝ่ายการเงิน และหัวหน้าฝ่ายอื่นๆ ที่จำเป็น นอกจากนี้ควรพิจารณาเลือกบุคคล ที่มีคุณลักษณะพิเศษแบบนักคิดเชิงกลยุทธ์ภายในองค์กร ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรด้วย เพราะการวิเคราะห์สถานการณ์นั้นกระทำเพื่อให้ได้ข้อมูลครอบคลุมทั้งภายในและภายนอกองค์กร

ดังนั้น การจัดทำแผนกลยุทธ์ภายใต้กรอบทิศทางเป้าหมาย จึงเป็นการวางแผนที่จะนำไปปฏิบัติในอนาคต เพื่อให้เป็นไปตามวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์ กลยุทธ์ แผนงาน โครงการและกิจกรรมที่วางไว้ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีคุณภาพ และยั่งยืน

การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานและการติดตามผล

การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน เป็นการปฏิบัติงานมุ่งเน้นผลการดำเนินงานไปสู่ความสำเร็จ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์เป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ อ่างในโรงเรียนสวนกุหลาบวิทยาลัย (2552) งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน เป็นระบบงบประมาณที่แสดงความเชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรที่ใช้ไปกับผล (results) ที่จะได้รับจากโครงการ ลักษณะสำคัญของ PBB ทุกกระทรวง ทบวง กรม และองค์การมหาชนจัดทำแผนกลยุทธ์ ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน เพื่อให้หน่วยงานของรัฐได้รับข้อมูลทางการเงิน และการจัดการที่บ่งบอกถึงผลผลิต (outputs) สิ่งของและบริการที่จัดทำ โดยส่วนงานนั้นๆ รวมถึงค่าใช้จ่ายในการได้มาซึ่งผลผลิตนั้นและความเชื่อมโยงของผลผลิตและผลลัพธ์ (Outcome) ผลที่ตามมา ผลกระทบ และผลสำเร็จที่รัฐบาลต้องการตัดสินใจจัดสรรทรัพยากร จึงอยู่บนพื้นฐานของข้อมูล ด้านผลผลิตและผลลัพธ์ที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย เพื่อให้การดำเนินงานหน่วยงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผลภายใต้งบประมาณที่จำกัด จำเป็นต้องดำเนินการเงื่อนไขการจัดการทางการเงิน ซึ่งเรียกว่ามาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 ด้าน (hurdles) ดังนี้

1. การวางแผนงบประมาณ (budget planning) การจัดงบประมาณของประเทศที่มีอยู่อย่างจำกัด ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในชาตินั้น ส่วนราชการจำเป็นต้องดำเนินการในสิ่งที่เป็นพันธกิจหลักของหน่วยงาน เพื่อสนองตอบต่อเป้าหมายขององค์กรและเป้าหมายในการพัฒนาประเทศ ดังนั้นสิ่งที่จำเป็นต้องดำเนินการเป็นสิ่งแรกก็คือ การจัดทำแผนงบประมาณ เพื่อนำงบประมาณที่ได้ไปใช้ในการปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ และจะต้องได้ผลผลิตและผลลัพธ์จากการดำเนินงาน โดยมีตัวชี้วัดความสำเร็จ ผลการดำเนินงาน งบประมาณที่ได้จากการดำเนินการในการจัดทำแผนงบประมาณดังกล่าว จะต้องนำมาแปลงสู่แผนการดำเนินงาน หรือโครงการในการปฏิบัติงาน พร้อมจัดทำโยบายใช้จ่ายในแต่ละแผนงาน/โครงการ ตามประเภทค่าใช้จ่ายที่กำหนด และครอบคลุมแหล่งเงินงบประมาณ รวมถึงการประมาณการค่าใช้จ่ายล่วงหน้า สำหรับการดำเนินงานอีก 3 ปีงบประมาณ เพื่อเป็นการประกันได้ว่าหากสถานการณ์ไม่มีการเปลี่ยนแปลงหน่วยงานจะสามารถดำเนินกิจกรรมได้อย่างต่อเนื่อง และบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้

2. การคำนวณต้นทุนผลผลิต (output costing) ต้นทุนการผลิต เป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างหนึ่งสำหรับการจัดทำ และบริหารงบประมาณ เพราะต้นทุนผลผลิตเป็นตัวที่แสดงถึงราคาของผลผลิตที่รัฐบาลจะต้องจัดซื้อจากหน่วยงาน เป็นตัวชี้วัดอย่างหนึ่งในการวัดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน รวมถึงประโยชน์ในการพิจารณาทบทวนการดำเนินงานของหน่วยงานว่า งาน/โครงการดังกล่าวจะดำเนินการต่อไปหรือหยุดดำเนินงานหากดำเนินงานแล้วไม่มีประสิทธิผล และประสิทธิภาพในส่วนราชการจำเป็นต้องจัดวางระบบ ในการคิดต้นทุนผลผลิตที่เหมาะสม และสามารถแสดงผลได้รวดเร็ว เพื่อประโยชน์ในการควบคุมการดำเนินงานและการติดตามตรวจสอบ นอกจากนี้จะต้องมีระบบการบริหารต้นทุนที่จะแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

3. การจัดการระบบการจัดซื้อจัดจ้าง (procurement management) กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างเป็นสิ่งสำคัญอย่างหนึ่งที่ก่อให้เกิดการประหยัดในการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน และมีผลกระทบโดยตรงต่อต้นทุนของการผลิต กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่ดี โปร่งใส บริสุทธิ์ ยุติธรรม ตรวจสอบได้เพื่อช่วยลดการสูญเสียบประมาณ ดังนั้นส่วนราชการจะต้องจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้างที่ดีมีแผนในการจัดซื้อจัดจ้างที่จะบ่งบอกว่าจะจัดซื้อจัดจ้างพัสดุชนิดไหน จำนวนเท่าไร ในเวลาใด จัดอย่างไร เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินงานได้ทันเวลา มีปริมาณ คุณภาพ มีราคาที่เหมาะสม และสมกับประโยชน์ที่ได้รับ

4. การบริหารทางการเงินและควบคุมงบประมาณ (financial management and budget control) การควบคุมงบประมาณ เป็นกลไกที่เป็นหลักประกันว่าความคล่องตัวของงบประมาณที่ส่วนราชการ ได้รับจากหน่วยงานกลางนั้น จะนำไปสู่การกระจายงบประมาณที่เกิดประสิทธิภาพ

และประสิทธิผล ดังนั้น ส่วนราชการแต่ละระดับจะต้องมีมาตรฐานในการควบคุมงบประมาณ รวมถึงการกำหนดความรับผิดชอบในเรื่องการบัญชีและการเงิน รายการทางบัญชี (chart of account) จะต้องแสดงถึงรายการที่จำเป็นเหมาะสม เพื่อประโยชน์ในการควบคุมงบประมาณและคำนวณต้นทุนต่อหน่วย (unit cost) สำหรับการรายงานผลการดำเนินงาน รวมถึงมีระบบการอนุมัติ ตรวจสอบ เช็กระบบยอดและการบันทึกเพื่อควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณ

5. การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน (financial and performance reporting) เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการติดตามและประเมินผล เป็นการแสดงความโปร่งใสของการใช้จ่ายเงิน ประสิทธิภาพ และประสิทธิภาพในการปฏิบัติ เป็นเครื่องมือที่ใช้กำกับการดำเนินงานขององค์กรต่างๆ เพื่อบ่งชี้ถึงผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายในแต่ละช่วงเวลา รวมถึงเป็นข้อมูลเพื่อการวิเคราะห์ในการตัดสินใจของรัฐบาลว่า ควรจะดำเนินกิจกรรมหรือมีหน่วยงานนั้นต่อไปหรือไม่อย่างไร

6. การบริหารสินทรัพย์ (asset management) สินทรัพย์นับเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งในการดำเนินงานของทุกองค์กร หากองค์กรมีการใช้สินทรัพย์ที่ไม่คุ้มค่าหรือไม่มีประสิทธิภาพ ก็จะเป็นผลให้มีต้นทุนในการดำเนินการสูงกว่าที่ควรจะเป็น สาเหตุทั่วไปของการสิ้นเปลืองงบประมาณอันเนื่องมาจากการใช้สินทรัพย์ ไม่มีการบำรุงรักษาสินทรัพย์ ความสูญหาย การจัดซื้อสินทรัพย์ใหม่ในขณะที่ทุนทรัพย์เดิมยังสามารถใช้งานได้ การขาดความชัดเจนของกฎระเบียบในการขายสินทรัพย์ไม่ก่อให้เกิดผลผลิต รวมถึงการขาดการบริหารสินทรัพย์ที่มีอยู่ให้บังเกิดผลประโยชน์สูงสุด ดังนั้น องค์กรภาครัฐจึงจำเป็นต้องมีการบริหารสินทรัพย์ที่มีอยู่ให้เกิดสัมฤทธิ์ผล และมีการจัดซื้อสินทรัพย์ใหม่เท่าที่จำเป็นอย่างแท้จริง

7. การตรวจสอบภายใน (internal audit) การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณจากงบประมาณแบบแผนงานไปสู่ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน จะมีการลดบทบาทของหน่วยงานกลางที่เคยทำหน้าที่ในการควบคุมการดำเนินงานส่วนราชการ และให้ส่วนราชการมีความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันอาจจะส่งผลให้มีการใช้งบประมาณอย่างไม่มีประสิทธิภาพได้ ดังนั้นการตรวจสอบภายในจึงถือเป็นกลไกที่สำคัญในการควบคุมการใช้งบประมาณ ให้เป็นไปในทางที่ถูกต้อง และมีสัมฤทธิ์ผล

ในขณะที่ กลุ่มงบประมาณและทรัพยากร สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2548, หน้า 1) กล่าวถึง ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ที่ใช้ในการขับเคลื่อนเป็นการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดผลผลิต (outputs) และผลลัพธ์ (outcomes) มีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการงบประมาณให้กับหน่วยงานได้นำไปบริหารอย่างอิสระ มีความยืดหยุ่น คล่องตัว

และคุ่มค่าในการบริหาร การนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ไปสู่ความสำเร็จ

งบประมาณมุ่งเน้นผลงาน ถือเป็นระบบงบประมาณ ที่แสดงถึงความเชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรที่ใช้ไปกับผลงานที่เกิด ว่ามีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันอย่างไร คุ่มค่ามากน้อยแค่ไหน การจะนำงบประมาณไปใช้ให้ประสบผลสำเร็จหน่วยงานต้องพัฒนาการจัดการทางการเงินให้มีมาตรฐาน 7 ด้าน ได้แก่การวางแผนงบประมาณ การกำหนดผลผลิต และการคำนวณต้นทุน การจัดระบบจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารทางการเงิน และควบคุมงบประมาณ การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน การบริหารสินทรัพย์ และการตรวจสอบภายใน

การติดตามผลประเมิน

การติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน เป็นกระบวนการดำเนินงานเพื่อให้ทราบถึงปัญหาอุปสรรค ความต้องการ ความก้าวหน้า นำไปเป็นข้อมูลปรับปรุง แก้ไข พัฒนา วางแผนดำเนินงานในปีต่อไป อ่างในสำนักนโยบายและแผนการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2550, หน้า 12-18) การติดตามผลการปฏิบัติงาน(performance monitoring) เป็นส่วนประกอบสำคัญของการปฏิบัติงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ เนื่องจากเป็นกระบวนการวัดผลอย่างสม่ำเสมอ และต่อเนื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของส่วนราชการ และหน่วยงานว่าเป็นไปตามพันธกิจ เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของโครงการของงาน หรือบทบาทผู้ปฏิบัติงานที่ดำเนินการอยู่หรือไม่ นอกจากนี้การติดตามผลการปฏิบัติงานยังเป็นการกำกับตรวจสอบให้การใช้ทรัพยากรในการปฏิบัติงานเป็นไปอย่างคุ้มค่า ข้อมูลเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ของโครงการ และประสิทธิภาพให้การให้บริการเมื่อจัดเก็บอย่างสม่ำเสมอมีความน่าเชื่อถือ ซึ่งถือเป็นเครื่องมือที่ผู้บริหารใช้ในการจัดการทรัพยากร และการตัดสินใจของส่วนราชการ/หน่วยงาน การติดตามผลปฏิบัติงาน ช่วยตอบปัญหาหลักในการบริหารงานว่าส่วนราชการ/หน่วยราชการ ปฏิบัติงานได้ผลลัพธ์ตามที่ต้องการหรือไม่ มีกิจกรรมใดที่ผู้บริหารต้องให้ความสนใจเพิ่มขึ้น และการใช้ทรัพยากรต่างๆ มีเหตุผลสมควรหรือไม่ กล่าวได้ว่า การติดตามประเมินผลมีประโยชน์ในหลายด้าน ได้แก่

1. ช่วยกระตุ้นให้มีการสื่อสารระหว่างผู้ปฏิบัติงานที่รับผิดชอบโครงการ/งานกับผู้บริหาร ตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้องในเรื่องของเป้าหมาย ความก้าวหน้า อุปสรรค และผลสัมฤทธิ์ของโครงการ/งาน
2. ช่วยในการปรับปรุงการกำหนดนโยบาย โดยให้ข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับผลการปฏิบัติงานของโครงการ/งาน แก่ผู้กำหนดนโยบายได้
3. ช่วยให้เห็นภาพรวมแสดงสถานภาพของส่วนราชการ/หน่วยราชการ โครงการ/งานหรือ

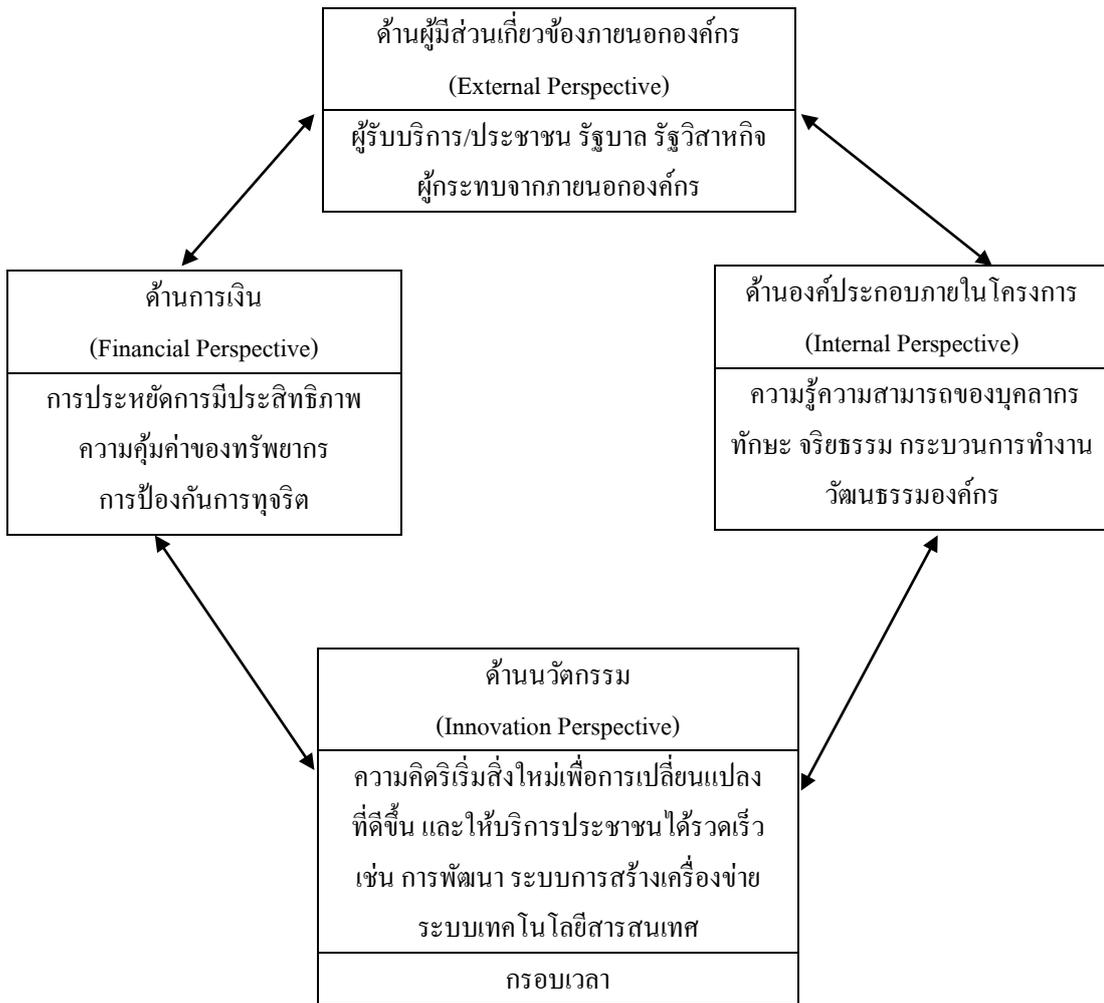
นโยบาย ได้ข้อมูลเพื่อประเมินความก้าวหน้าหรือลดปัญหาการดำเนินงาน ช่วยแสดงให้เห็นถึง ปัจจัยที่ช่วยเหลือเร่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ผล ตามวัตถุประสงค์

4. ช่วยส่งเสริมความน่าเชื่อถือของส่วนราชการ ของหน่วยราชการ และทำให้ผู้รับบริการ ประชาชนเกิดความมั่นใจ โดยการรายงานให้ทราบถึงผลสัมฤทธิ์เชิงนโยบายและโครงการ/งาน

5. ช่วยจัดทำและแสดงเหตุผลในการขอรับงบประมาณ ในเรื่องการกำหนดงานที่จะนำ ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดไปใช้ การขอเพิ่มงบประมาณ การรักษาระดับของงบประมาณที่เคย ได้รับอยู่ในปัจจุบัน

6. ช่วยทำให้ผลสัมฤทธิ์ที่ต้องการมีความชัดเจนขึ้น โดยนำความสนใจของผู้ปฏิบัติงานให้ มุ่งสู่ผลสำเร็จของงานที่ต้องการ โดยเฉพาะ

7. ช่วยสนับสนุนการวิเคราะห์แนวโน้ม โดยใช้ข้อมูลการปฏิบัติงานและผลสัมฤทธิ์ระยะ ยาว แนวโน้มที่เบี่ยงเบนต่างไปจากเดิม อาจนำมาใช้เพื่อกระตุ้นให้มีการวิเคราะห์ว่า เหตุใดผล ความสำเร็จของงานจึงสูงขึ้นหรือลดลง ดังปรากฏในภาพที่ 6



ภาพที่ 6 กรอบการประเมินผลสัมฤทธิ์

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2546,หน้า13)

กรอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ด้านต่างๆ ประกอบด้วย

1. ด้านผู้มีส่วนเกี่ยวข้องภายนอกส่วนราชการ/หน่วยราชการ(external perspective)
2. ด้านองค์ประกอบภายในองค์กร (internal perspective) เป็นการพิจารณาโครงสร้างขององค์กร กระบวนการทำงาน ทรัพยากรมนุษย์ ความสามารถหลักขององค์กร วัฒนธรรมและค่านิยม ความรู้ความสามารถของบุคคล ทักษะ ขวัญกำลังใจ
3. ด้านนวัตกรรม (innovation perspective) เป็นการพิจารณาความสามารถองค์กรต่อความเปลี่ยนแปลง เป็นการมองไปในอนาคตที่ควรริเริ่มสร้างสรรค์อย่างไร เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ดียิ่งกว่าเดิม อันได้แก่ งานวิจัยที่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้อย่างแท้จริง การพัฒนาระบบงาน การสร้างเครือข่าย ระบบการตรวจค้นข้อมูลระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นต้น

4. ด้านการเงิน (financial perspective) เป็นการให้ความสำคัญกับการประหยัดทรัพยากรทางการบริหาร ความคุ้มค่าของงบประมาณที่ใช้ไป ความสามารถในการให้บริการเทียบกับผล การปฏิบัติงานที่ผ่านมา รวมถึงการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ ดังปรากฏในภาพที่ 7



ภาพที่ 7 ขั้นตอนการจัดทำระบบติดตามผลปฏิบัติงาน

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2546, หน้า14)

ขั้นตอนที่สำคัญในการจัดทำระบบติดตามผลการปฏิบัติงานภายในส่วนราชการหน่วยราชการ หรือ โครงการ/งาน มีดังนี้

1. การวิเคราะห์วิสัยทัศน์และพันธกิจ เพื่อให้ทราบทิศทางของส่วนราชการ/หน่วยราชการในอนาคต และทราบวัตถุประสงค์ความมุ่งหมายที่แท้จริง หรือทิศทางที่ต้องการจะมุ่งไป

2. การกำหนดปัจจัยแห่งความสำเร็จ (CSFS) ปัจจัยที่สำคัญต่อการบรรลุความสำเร็จตามวิสัยทัศน์และพันธกิจ ที่สามารถแสดงเป้าหมายที่ทำให้องค์กรบรรลุวิสัยทัศน์ ช่วยชี้ทางในการปฏิบัติงานทำให้การนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติที่มีความชัดเจน ทั้งในส่วนราชการและผู้บริหาร รวมถึงการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมาย ผู้ปฏิบัติสามารถจัดลำดับความสำคัญความสอ่งคล้อง เชื่อมโยงกับวิสัยทัศน์ ปัจจัยแห่งความสำเร็จ (CSFS) โดยพิจารณาในมุมมอง 4 ด้าน คือผู้มีส่วนร่วม

เกี่ยวข้องกับภายนอกส่วนราชการ หรือหน่วยราชการ (external perspective) ด้านองค์ประกอบภายในองค์กร (internal perspective) ด้านนวัตกรรม (innovation perspective) และด้านการเงิน (financial perspective) ส่วนเกณฑ์ในการกำหนดปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ มีดังนี้

- 2.1 มุ่งความสำคัญไปที่ผลผลิตและผลลัพธ์ที่เป็นภารกิจตามพันธกิจจัดตั้งองค์การ
- 2.2 มีความเชื่อมโยงกับวิสัยทัศน์ พันธกิจหรือวัตถุประสงค์การจัดตั้งองค์การ
- 2.3 มีความหมายเฉพาะเจาะจงที่เข้าใจง่าย ไม่คลุมเครือ สื่อความหมายได้กับทุกคนทุกประเภท

ประเภท

2.4 การกำหนดปัจจัยแห่งความสำเร็จเป็นปัจจัยสำคัญยิ่ง ต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ และผู้บริหารต้องมีพันธะผูกมัด (commitment) ร่วมกันที่จะทำงานให้ประสบผลสำเร็จตามที่ตั้งไว้

- 2.5 องค์การสามารถควบคุมผลเกิดขึ้นได้ในทางปฏิบัติ

หลังจากการกำหนดปัจจัยแห่งความสำเร็จแล้ว ให้วิเคราะห์กลยุทธ์หรือแผนพัฒนาการศึกษาว่า กำหนดวัตถุประสงค์เพื่อต้องการให้เกิดอะไร ซึ่งเป็นระดับผลลัพธ์ที่จะส่งต่อให้บรรลุพันธกิจและวิสัยทัศน์ต่อไป สำหรับการวิเคราะห์โครงการ/งานจากแผนปฏิบัติการประจำปี ให้วิเคราะห์วัตถุประสงค์ของโครงการ/งาน หรือผลผลิตโครงการ/งาน ว่าเมื่อบรรลุวัตถุประสงค์จะมีผลลัพธ์ที่สามารถส่งผลไปถึงกลยุทธ์หรือไม่

3. การกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก (KPI) ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก แสดงถึงค่าที่วัดผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจริงเพื่อแสดงความคืบหน้าของการบรรลุผลตามปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ (CSF) โดยเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่ตั้งไว้ และถือเป็นเครื่องมือวัดผลงานที่ต้องสัมพันธ์กับ CSF และจะต้องวัดได้ในเชิงตัวเลข วัตถุประสงค์ของตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักต้องสามารถวัดผลการปฏิบัติงานตามมาตรฐาน หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ สามารถแสดงแนวโน้มของข้อมูลสำหรับการพัฒนา และปรับปรุงงานได้ตามเกณฑ์การกำหนดตัวชี้วัด ผลการดำเนินงานหลักต้อง SMART คือ specific หมายถึง มีลักษณะเฉพาะเจาะจงที่ชัดเจน measurable หมายถึง สามารถวัดได้ achievable หมายถึงสามารถบรรลุหรือสำเร็จได้ realistic หมายถึง สอดคล้องกับความเป็นจริง และ timely หมายถึงวัดได้ตามช่วงเวลาที่กำหนดเกณฑ์มาตรฐานของตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน (KPI) มีรายละเอียดดังนี้

3.1 ตัวชี้วัดประสิทธิผล (effectiveness) เป็นความสัมพันธ์ระหว่างผลลัพธ์กับวัตถุประสงค์ และความสัมพันธ์ระหว่างผลผลิต ได้แก่ ประสิทธิภาพเชิงต้นทุน (cost effectiveness) เป็นการวัดความคุ้มค่าจากการลงทุน โดยเปรียบเทียบผลลัพธ์กับจำนวนต้นทุนคิดเป็นร้อยละ สูตร

การคำนวณคือ ผลลัพธ์หาร จำนวนต้นทุน คูณร้อย ส่วนประสิทธิผล (effectiveness) ที่วัด ไม่คำนึงถึงต้นทุนเป็นการวัดความพึงพอใจของผู้รับบริการ ซึ่งเป็นการวัดผลลัพธ์เทียบกับผลผลิต

3.2 ตัวชี้วัดประสิทธิภาพ (efficiency) แสดงถึงความสามารถในการผลิตและความคุ้มค่าของการลงทุน วัดได้จากต้นทุน (cost) ที่แสดงความคุ้มค่าของการลงทุน โดยวัดต้นทุนต่อหน่วยต่อผลผลิต หรือวัดจากแรงงานหรือเวลาที่ใช้ไปในการผลิต

3.3 ตัวชี้วัดความประหยัด (economy) วัดจากร้อยละของต้นทุนที่ลดลง

3.4 ตัวชี้วัดคุณภาพ (quality) วัดจากความถูกต้องตรงตามเกณฑ์มาตรฐาน

3.5 ตัวชี้วัดความสามารถให้บริการได้ตรงตามเวลาที่กำหนด (timeliness) นอกจากนี้ อาจมีตัวชี้วัดปัจจัยนำเข้าหรือข้อสนเทศ เชิงอธิบาย (explanatory information) ซึ่งเป็นข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับองค์การประกอบที่มีผลกระทบต่อการทำงานขององค์การที่อยู่เหนือการควบคุม

4. การกำหนดแหล่งข้อมูล ควรมีการกำหนดรายละเอียด KPI ซึ่งได้แก่ คำอธิบายน้ำหนัก สูตรการวัดของ KPI และกำหนดรายละเอียดของข้อมูล ได้แก่วิธีการเก็บข้อมูล ความถี่ในการเก็บ และรายงานข้อมูล เครื่องมือที่ใช้เก็บข้อมูล หน่วยงานที่รับผิดชอบผลงานรวบรวมข้อมูลเบื้องต้น หน่วยจัดเก็บและประเมินผล หาข้อมูลแนวโน้มว่าจะเพิ่มขึ้นหรือลดลงจึงจะสัมฤทธิ์ผล

5. การตั้งเป้าหมายคือ การตั้งระดับหรือมาตรฐานของผลการปฏิบัติที่คาดหวังสำหรับเป็นตัวเปรียบเทียบเพื่อวัดความก้าวหน้าความสำเร็จของงาน และของส่วนราชการ ของหน่วยงานราชการซึ่งพิจารณา ได้จากผลการปฏิบัติงานครั้งก่อน ผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการและหน่วยงานที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน หรือจากการปฏิบัติงานของส่วนราชการ และหน่วยงานที่ดีเด่นก็ได้

6. การรวบรวมข้อมูล

6.1 การเก็บข้อมูลจากฐานข้อมูลเช่น การใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์ โดยส่วนราชการ หน่วยงาน การเก็บข้อมูลตามแบบฟอร์ม จัดเก็บข้อมูลตามที่กำหนด

6.2 การสำรวจข้อมูล ได้แก่ ขึ้นเตรียมการ การร่างแบบสำรวจ การทดสอบ แบบสำรวจ ตลอดจนการวิเคราะห์ การแปลผล การบันทึกข้อมูล

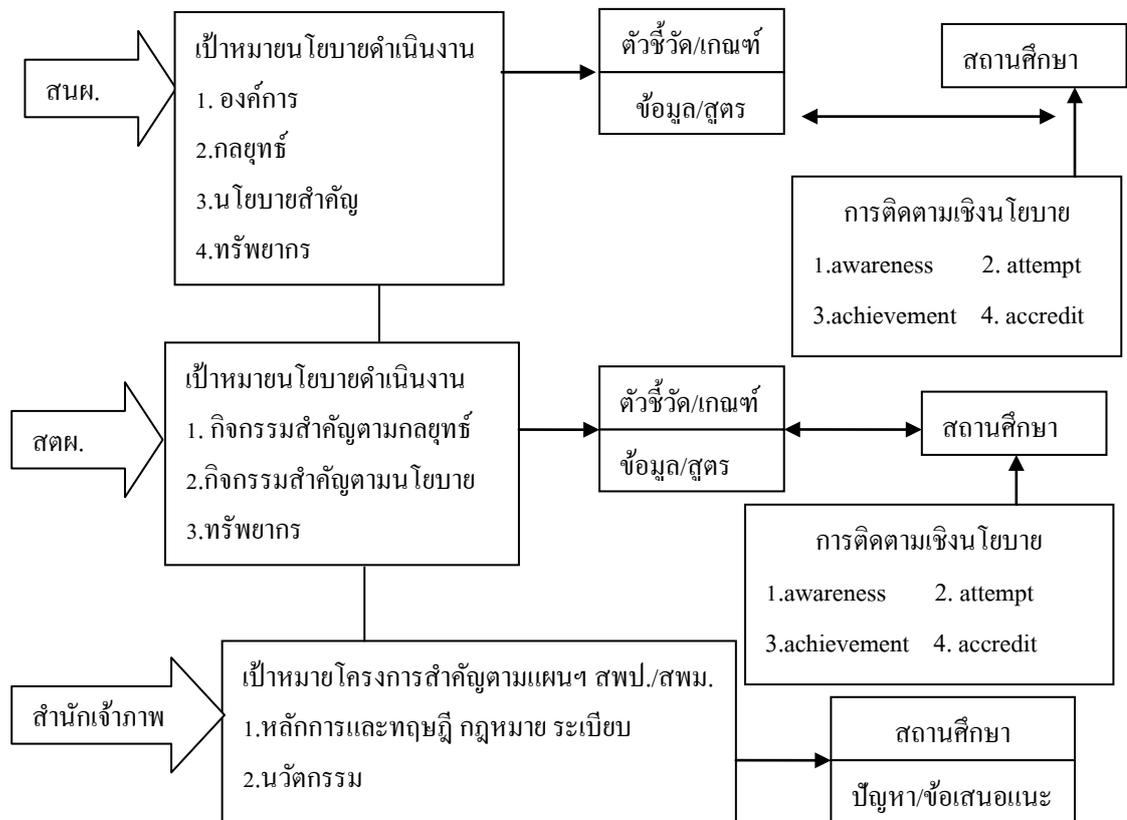
6.3 การสังเกต อาจเป็นการประเมินด้วยสายตาโดยผู้เชี่ยวชาญ

6.4 กลไกอื่นๆ ได้แก่ การทบทวน การตั้งเกณฑ์ เปรียบเทียบ การประชุม กลุ่มเป้าหมาย (Focus Group) การนับจำนวนผู้เข้าร่วมบริการ การจับเวลาการให้บริการ

7. การบันทึกข้อมูลและอนุมัติข้อมูล ข้อมูลที่รวบรวมมาได้จะบันทึกเข้าระบบและต้องตรวจสอบความถูกต้องขั้นหนึ่ง ก่อนอนุมัติให้ข้อมูลเข้าสู่การประมวลผล

8. การวิเคราะห์ผล เป็นการพิจารณาผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจริง เทียบกับเป้าหมายที่กำหนด แล้วประเมินย้อนกลับเข้าไปในกระบวนการทำงานของหน่วยงาน เพื่อพยากรณ์ถึงสิ่งที่จะเกิดขึ้นล่วงหน้า ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น และแนวโน้มการตัดสินใจเชิงการบริหาร

9. การรายงานผลสัมฤทธิ์ของส่วนราชการ และหน่วยงานราชการต่อหน่วยเหนือ หรือหน่วยบังคับบัญชา รูปแบบและเนื้อหาของรายงานจะแสดงในรูปผลสัมฤทธิ์ของโครงการจุดเน้นอยู่ที่รายงานผลสำเร็จของงานและค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการดำเนินงาน รายงานนี้จะสั้นกระชับโดยนำเสนอข้อมูลเชิงกราฟ รูปภาพ และรายงานประจำปี โดยมีข้อมูลอธิบายน้อยที่สุด ส่วนรายงานสำหรับผู้บริหาร โครงการและผู้ปฏิบัติงานจะมีเนื้อหาที่ลงรายละเอียดโดยจัดทำเป็นรายงานทุกเดือนหรือทุกสามเดือน ประกอบด้วย ข้อมูลเชิงอธิบายเพื่อความชัดเจนในวัตถุประสงค์ และเป็นการสรุปผลงาน โดยมีข้อมูล ผลลัพธ์ ผลผลิต และประสิทธิภาพ ซึ่งจะจำแนกตามพื้นที่ปฏิบัติการกลุ่มผู้รับบริการ และหน่วยให้บริการ จุดเน้นอยู่ที่การค้นหาว่าโครงการนี้ประสบความสำเร็จสูงสุดที่ไหนทำเพื่อใคร และสภาพการทำงานหรือผลสำเร็จของงานนั้นอยู่ภายใต้สภาวะเงื่อนไขอย่างไร ดังปรากฏในภาพที่ 8



ภาพที่ 8 กรอบการติดตามเชิงนโยบายและการดำเนินงาน

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2550, หน้า18)

ขณะที่ศูนย์ข้อมูลสำนักกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (2552) กล่าวถึง การติดตามประเมินผลแบบมุ่งสัมฤทธิ์ (results-based monitoring) ว่าคือทิศทางของงานติดตามและประเมินผลในเวทีโลก มีแนวโน้มสู่การวัดผลสัมฤทธิ์ (results-based approach) มากยิ่งขึ้น โดยองค์การนำด้านการพัฒนาและสนับสนุนงบประมาณเพื่อการพัฒนาต่างๆ เช่น องค์การสหประชาชาติ ธนาคารโลก ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งแอฟริกา หรือองค์การพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศต่างๆ ล้วนให้ความสำคัญกับการติดตามประเมินผลในลักษณะนี้ องค์การเหล่านี้ตระหนักถึง ความสนใจของฝ่ายต่างๆ ที่ขณะนี้ไม่เพียงต้องการทราบคำตอบว่าองค์การมีการใช้ทรัพยากร (input) การดำเนินกิจกรรม (activities) หรือให้ผลผลิต (outcome) อะไรเท่านั้น แต่มีความต้องการจะทราบไปถึงการสร้างการเปลี่ยนแปลงในระดับผลลัพธ์ (outcome) และผลกระทบ (impact) อีกด้วย นั่นหมายถึงว่าองค์การต้องสามารถอธิบายการมีธรรมาภิบาล การพิสูจน์ความสำเร็จหรือประสิทธิผลของงานหรือสามารถแสดงให้เห็นถึงผลสัมฤทธิ์ที่สามารถจับต้องได้ ในบางกรณีองค์การสามารถที่จะดำรงบทบาท และผลักดันให้เกิดนโยบายต่อสังคม แต่ก็ยังมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องแสดงให้เห็นถึงผลสัมฤทธิ์ หรือให้เห็นถึงความเชื่อมโยงจากการดำเนินบทบาทของตน ไปสู่การสร้างผลสัมฤทธิ์สู่สังคม ดังนั้นจึงเป็นการง่ายเกินไปที่จะกล่าวได้ว่า ความสำเร็จจากการดำเนินงานสร้างเสริมสุขภาพดี คือการที่ประชาชนมีสุขภาพดีขึ้น การพิสูจน์ผลงานในระดับผลสัมฤทธิ์ต้องการการจัดการและ การสะท้อนกลับข้อมูล (feedback) ในระดับการดำเนินการเป็นอย่างมาก ดังนั้นการติดตามและประเมินผลแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์จึงเป็นเครื่องมือสำหรับการจัดการ เพื่อให้สามารถอธิบายการได้มาซึ่งผลสัมฤทธิ์ การแสดงข้อมูล การหาหลักฐานในเชิงประจักษ์ของผลสัมฤทธิ์ และแสดงให้เห็นถึงการไหล (flow) ของข้อมูลอย่างต่อเนื่อง

การติดตามและประเมินผลแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ มีองค์ประกอบสำคัญของการเตรียมการ และดำเนินการ ได้แก่

1. ข้อมูลพื้นฐาน (baseline data) เพื่อบ่งบอกถึงสภาพปัญหาหรือสถานการณ์ก่อนการดำเนินงาน
2. ตัวชี้วัดในระดับผลลัพธ์ (outcome)
3. การรวบรวมข้อมูลในระดับการผลิตพร้อมทั้งความเชื่อมโยงไปสู่ความสำเร็จในระดับผลลัพธ์ องค์ประกอบอื่นๆ ที่สำคัญนอกเหนือจากนี้ เช่นความเห็นในแนวทางร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย การทำงานร่วมกันในกลุ่มภาคียุทธศาสตร์ ระบบการรายงานผลทั้งในเชิงปริมาณ และคุณภาพที่อธิบายความก้าวหน้าในระดับผลลัพธ์ของงาน การค้นหาความสำเร็จหรือล้มเหลวในระหว่างการทำงานเพื่อมุ่งสู่ผลลัพธ์ที่ต้องการ

สรุปได้ว่า การติดตามและการประเมินผลแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ เป็นกระบวนการต่อเนื่องในการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่ออธิบายว่า แผนงาน โครงการ หรือ นโยบายไปได้ดีเพียงไร เมื่อเปรียบเทียบกับผลลัพธ์ที่คาดหวังไว้ การติดตามประเมินผลการปฏิบัติถือเป็นหัวใจของการดำเนินงานของหน่วยงาน ทำให้ทราบถึงผลการทำงาน ความก้าวหน้า ปัญหาอุปสรรค ข้อเสนอแนะ เพื่อสามารถแก้ไข พัฒนาได้ตรงตามต้องการ

สรุปสาระที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรม

แผนกลยุทธ์จัดเป็นเครื่องมือที่จำเป็นสำหรับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติทั้งนี้เพราะ แผนกลยุทธ์เป็นการตัดสินใจในการวางแผนอย่างมีระบบ มีทิศทาง และมีกระบวนการทำงานที่ชัดเจน มีความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อม โดยอาศัยการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของทุกฝ่าย กระบวนการสร้างกลยุทธ์ประกอบด้วย (1) การวิเคราะห์ภารกิจหน่วยงาน (2) การวางแผนกลยุทธ์ (3) การดำเนินกลยุทธ์ และการควบคุมกลยุทธ์

สำหรับการวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาการนำนโยบายการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานสู่การปฏิบัติตามกลยุทธ์ที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด

แนวคิดและทฤษฎีการบริหาร

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จขององค์กรอีกปัจจัยหนึ่งคือ การบริหารงาน ซึ่งเป็นกระบวนการบริหารจัดการเพื่อให้บุคคลในองค์กรสามารถปฏิบัติงานได้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของทุกองค์การ โดยมีรายละเอียดที่สำคัญประกอบด้วย

ความหมายของการบริหาร

ธงชัย สันติวงษ์ (2537, หน้า 11) ได้กล่าวถึงการบริหารว่า คือ การทำให้งานต่าง ๆ ลุล่วงไปโดยอาศัยคนอื่นเป็นผู้นำ

สมยศ นาวิการ (2538, หน้า 18) ได้ให้ความหมายของการบริหารว่า การบริหารเป็นศิลปะของการทำงานให้สำเร็จโดยใช้บุคคลอื่น

สมพงษ์ เกษมสิน (2546, หน้า 4) กล่าวว่า การบริหารคือ การใช้ศาสตร์และศิลป์นำเอาทรัพยากรการบริหารมาประกอบการตามกระบวนการบริหารให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพ

จากความหมายของการบริหารที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่าการบริหารมีลักษณะดังนี้

1. การบริหารย่อมมีวัตถุประสงค์
2. การบริหารอาศัยปัจจัยบุคคลเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุด
3. การบริหารต้องใช้ทรัพยากรการบริหารเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน
4. การบริหารมีลักษณะการดำเนินการเป็นกระบวนการ
5. การบริหารเป็นการดำเนินงานร่วมกันของกลุ่มบุคคล ฉะนั้นจึงต้องอาศัยความร่วมมือของกลุ่มเพื่อให้เกิดพลังร่วมของกลุ่มในอันที่จะทำให้ภารกิจบรรลุวัตถุประสงค์

โดยทั่วไปในการบริหารงานจึงมีทรัพยากร (administration resources) ที่เป็นปัจจัยสำคัญอยู่ 4 ประการ คือ คน(man) เงิน (money) วัสดุสิ่งของ (material) และการจัดการ (management) หรือเรียกสั้นๆ ว่า 4 M's (สมยศ นาวิการ.2538,หน้า 96-98) การที่เรียกว่าปัจจัยทั้งสี่เป็นปัจจัยพื้นฐานในการบริหารก็เพราะว่าในการบริหารเกือบทุกประเภทจำเป็นต้องอาศัย คน เงิน วัสดุสิ่งของและวิธีการเป็นองค์ประกอบสำคัญ ไม่ว่าจะบริหารนั้นจะเป็นการบริหารราชการหรือการบริหารธุรกิจก็ตาม ด้วยเหตุนี้จึงเป็นที่ยอมรับว่าทรัพยากรพื้นฐานในการบริหารมีอยู่สี่ประการ

อย่างไรก็ตามในปัจจุบันได้มีนักวิชาการหลายท่าน พิจารณาทรัพยากรการบริหารไปในลักษณะที่มีขอบเขตกว้างขวางมากขึ้น และถือว่าเป็นทรัพยากรการบริหารเพิ่มขึ้นจากปัจจัยสี่ประการดังกล่าว โดยให้ความเห็นว่า ทรัพยากรการบริหารควรมีอย่างน้อย 7 ประการ คือ คน(Man) เงิน (money) วัสดุสิ่งของ (material) อำนาจหน้าที่ (authority) เวลา (time) กำลังใจในการทำงาน (will) และความสะดวกสบายต่างๆ (facilities) (วิโรจน์ สารรัตน์.2545,หน้า 3-5) ทั้งนี้ได้เน้นย้ำถึงความสำคัญและจำเป็นของอำนาจหน้าที่ และเวลาในการบริหารงานนั้น ไม่ว่าจะเป็งานของรัฐหรือเอกชนก็ตาม งานจะไม่สามารถดำเนินไปได้ด้วยดีถ้าปราศจากซึ่งอำนาจหน้าที่ เช่นเดียวกับการบริหาร การบริหารจะไม่สามารถสัมฤทธิ์ผลด้วยดีหากมิได้กำหนดเวลาให้เหมาะสมเพียงพอกับประเภทและลักษณะของงานนั้น ส่วนทางด้านการบริหารงานธุรกิจได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับปัจจัยของการบริหารเพิ่มเติมต่างออกไปอีก ประกอบด้วย คน (man) เงิน (money) วัสดุสิ่งของ (material) วิธีการ (material) และเครื่องจักร (machine) และเรียกสั้นๆ ว่า 5 M's เป็นต้น (ศิริวรรณ เสรีรัตน์. 2545,หน้า 18)

แนวคิดการบริหารทฤษฎีคลาสสิก

แนวคิดที่สำคัญและได้รับการยอมรับในอดีตมีหลายแนวคิด ประกอบด้วย

1. แนวคิดการบริหารของเฮนรี ฟาโยล (Henry Fayol)

ฟาโยลคิดค้นหลักการ 14 ข้อ ซึ่งเขาเรียกว่า “หลักการจัดการ” (a principle of management) ขึ้นมาเพื่อช่วยให้ผู้บริหารทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเขาแนะนำว่าควรใช้หลักการนี้

อย่างชัดเจน ความท้าทายจึงอยู่ที่ว่าผู้บริหารควรจะใช้หลักการเหล่านี้เมื่อใดอย่างไรรายละเอียดของหลักการทั้ง 14 ข้อ มีดังนี้ (ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ.2540,หน้า 132-230)

- 1.1. การแบ่งงานกันทำ
- 1.2. อำนาจโดยชอบธรรม
- 1.3. วินัย
- 1.4. เอกภาพของสายการบังคับบัญชา
- 1.5. เอกภาพของคำสั่ง
- 1.6. หลักผลประโยชน์ส่วนรวมมาก่อนผลประโยชน์ส่วนตัว
- 1.7. การให้รางวัลตอบแทน
- 1.8. การรวมอำนาจ
- 1.9. ลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชา
- 1.10 คำสั่ง
- 1.11. ความเสมอภาค
- 1.12. ความมั่นคงของคนงาน
- 1.13. ความศิโรราบ
- 1.14. ความสัมพันธ์อันดีระหว่างคนในงาน

2. แนวคิดการบริหารของแมกซ์ เว็บบอร์ (Max Weber)

ปัญญาชนนักคิดด้านอุดมคติ และนักสังคมวิทยาผู้มั่งคั่งชาวเยอรมัน ได้พัฒนาทฤษฎีเกี่ยวกับโครงสร้างและกิจกรรมขององค์กรที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับอำนาจหน้าที่โดยเรียกรูปแบบขององค์กรในอุดมคติของเขาว่า “ระบบราชการ” (bureaucracy) ทฤษฎีระบบราชการของเว็บเบอร์เป็นตัวแบบ (model) ที่องค์กรขนาดใหญ่ในปัจจุบันยังคงใช้อยู่ซึ่งหลักการของทฤษฎีนี้มีส่วนคล้ายคลึงกับทฤษฎีการจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ในเรื่องความเป็นอุดมคติ ความมีเหตุ มีผล ความสามารถในการพยากรณ์ความเป็นทางการ ความสามารถทางเทคนิค และความเป็นอำนาจนิยม ระบบราชการในอุดมคติของเว็บเบอร์ มีลักษณะสำคัญ 6 ประการ ดังต่อไปนี้ (ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ.2540,หน้า 170)

- 2.1. การแบ่งงานกันทำงานต่างๆ ในองค์กรมีลักษณะเป็นงานประจำ และเป็นงานที่ถูกกำหนดไว้แล้วอย่างดี
- 2.2. ลำดับชั้นของอำนาจหน้าที่ ตำแหน่งต่างๆ จะถูกกำหนดหรือจัดให้อยู่ในลักษณะลำดับชั้นสายบังคับบัญชาที่ลดหลั่นกันลงไปตำแหน่งที่ต่ำกว่าจะถูกบังคับบัญชาโดยตำแหน่งที่สูงกว่า

2.3. การคัดเลือกอย่างเป็นทางการ สมาชิกองค์การทุกคนจะถูกคัดเลือกมาจากการฝึกอบรม การศึกษา หรือการสอบคัดเลือกที่เป็นทางการเท่านั้น

2.4. กฎเกณฑ์ระเบียบที่เป็นทางการ เพื่อประกันความเป็นเอกภาพและการแสดงออกของลูกจ้างอย่างมีระเบียบวินัย ผู้บริหารต้องอิงอยู่กับกฎเกณฑ์ระเบียบราชการอย่างเป็นทางการ

2.5. ความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ การใช้กฎ และระเบียบราชการในการควบคุมให้เป็นเอกภาพความสัมพันธ์ในองค์การ ในรูปแบบของความสัมพันธ์ที่เป็นทางการเท่านั้น

2.6. ความเป็นอาชีพ ผู้บริหารในระบบราชการ คือมีอาชีพที่ทำงานภายใต้เงินเดือนประจำ และมุ่งพัฒนาวิชาชีพแห่งตนในองค์การ มิใช่เจ้าของหรือผู้ประกอบการแต่อย่างใด

3. แนวคิดการบริหาร PDCA ของ เดมมิ่ง (Dr. W. Edwards Deming)

เดมมิ่งเป็นปรมาจารย์ทางด้านการบริหารคุณภาพ PDCA เป็นเทคนิคในการแก้ปัญหาหรือปรับปรุงการทำงานให้ดียิ่งขึ้น โดยช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถคิดปรับปรุงอย่างเป็นระบบ

วงจร PDCA ที่สมบูรณ์นั้นจะต้องหมุนไปข้างหน้าอย่างต่อเนื่อง ซึ่งหมายถึงการปรับปรุงโดยไม่มีที่สิ้นสุด PDCA มีรายละเอียดดังนี้ (ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ.2540,หน้า 142-143)

Plan (การวางแผน) หมายถึง การกำหนดเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ในการดำเนินงานวิธีการ และขั้นตอนที่จำเป็นเพื่อให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมาย ในการวางแผนจะต้องทำความเข้าใจกับเป้าหมาย วัตถุประสงค์ ให้ชัดเจน เป้าหมายที่กำหนดต้องเป็นไปตามนโยบาย วิสัยทัศน์ และพันธกิจขององค์การ เพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันทั่วทั้งองค์การ การวางแผนในบางด้านอาจจำเป็นต้องกำหนดมาตรฐานของวิธีการทำงานหรือเกณฑ์ในการจัดต่างๆ ไปพร้อมกัน ข้อกำหนดที่เป็นมาตรฐานนี้จะช่วยให้การวางแผนมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น เพราะสามารถใช้เป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบได้ว่า การปฏิบัติงานเป็นไปตามมาตรฐานที่ได้ระบุไว้ในแผนหรือไม่

Do (ปฏิบัติ) หมายถึง การปฏิบัติที่เป็นไปตามแผนที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งก่อนที่จะปฏิบัติงานใดๆ จำเป็นต้องศึกษาข้อมูลและเงื่อนไขต่างๆ ของสภาพงานที่เกี่ยวข้องเสียก่อน ในกรณีที่เป็นงานประจำที่เคยปฏิบัติหรือเป็นงานเล็ก อาจใช้วิธีการเรียนรู้ การศึกษาค้นคว้าด้วยตนเองแต่ถ้าเป็นงานใหม่หรืองานใหญ่ ที่ต้องใช้บุคลากรจำนวนมาก อาจต้องจัดให้มีการฝึกอบรมก่อนที่จะปฏิบัติจริง การปฏิบัติจะต้องดำเนินการไปตามแผน วิธีการ และขั้นตอน ที่ได้กำหนดไว้และจะต้องเก็บรวบรวมและบันทึกข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานไว้ด้วย เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการดำเนินงานในขั้นตอนต่อไป

Check (ตรวจสอบ) เป็นกิจกรรมที่มีขึ้นเพื่อประเมินผลว่ามีการปฏิบัติงานตามแผนหรือไม่ มีปัญหาเกิดขึ้นในระหว่างการปฏิบัติงานหรือไม่ ขั้นตอนนี้มีความสำคัญเนื่องจากในการดำเนินการใดๆ มักจะเกิดปัญหาแทรกซ้อนที่ทำให้การดำเนินงานไม่เป็นไปตามแผนอยู่เสมอซึ่งเป็นอุปสรรค

ต่อประสิทธิภาพและคุณภาพของการทำงาน การติดตาม การตรวจสอบ และการประเมินปัญหา จึงเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องกระทำควบคู่ไปกับการดำเนินงาน เพื่อจะได้ทราบข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการปรับปรุงคุณภาพของการทำงานต่อไป ในการตรวจสอบและการประเมินในการปฏิบัติงานจะต้องตรวจสอบด้วยการปฏิบัติที่เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้หรือไม่ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพของงาน

Act (การปรับปรุง) เป็นกิจกรรมที่มีขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นหลังจากการตรวจสอบแล้ว การปรับปรุงอาจเป็นการแก้ไขแบบเร่งด่วนเฉพาะหน้า หรือการค้นหาสาเหตุที่แท้จริงของปัญหาเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาซ้ำอีก การปรับปรุงอาจนำไปสู่การกำหนดมาตรฐานของวิธีการทำงานที่ต่างจากเดิม เมื่อมีการดำเนินงานตามวงจร PDCA ในรอบใหม่ ข้อมูลที่ได้จากการปรับปรุงจะช่วยให้การวางแผนมีความสมบูรณ์ และมีคุณภาพมากขึ้น

การบริหารงานในระดับต่างๆ ทุกระดับ ตั้งแต่เล็กสุดคือการปฏิบัติงานประจำวันของบุคคลหนึ่ง จนถึงโครงการระดับใหญ่ที่ต้องใช้กำลังคนและเงินงบประมาณจำนวนมาก ย่อมมีกิจกรรม PDCA เกิดขึ้นเสมอ โดยมีการดำเนินกิจกรรมที่ครบวงจรบ้าง ไม่ครบวงจรบ้าง แตกต่างกันตามลักษณะงานและสภาพแวดล้อมในการทำงาน ในแต่ละองค์กรจะมีวงจร PDCA อยู่หลายๆ วง วงใหญ่สุดคือวงที่มีวิสัยทัศน์และแผนยุทธศาสตร์ขององค์กรเป็นแผนงาน (P) แผนงานวงใหญ่สุดนี้อาจครอบคลุมระยะเวลาต่อเนื่องกันหลายปีจึงจะบรรลุผล การจะผลักดันให้วิสัยทัศน์และแผนยุทธศาสตร์ขององค์กรปรากฏเป็นจริงได้จะต้องปฏิบัติ (P) โดยนำแผนยุทธศาสตร์มากำหนดเป็นแผนการปฏิบัติงานประจำปีของหน่วยงานต่างๆ ขององค์กร แผนการปฏิบัติงานประจำปีจะก่อให้เกิดวงจร PDCA เพิ่มขึ้นอีกหลายๆ วง โดยมีความเชื่อมโยงและซ้อนกันอยู่ การปฏิบัติงานของหน่วยงานทั้งหมดจะรวมกันเป็น (D) ขององค์กรนั้นซึ่งองค์กรจะต้องดำเนินการติดตามตรวจสอบ (C) และแก้ไขปรับปรุงจุดที่เป็นปัญหา หรืออาจต้องปรับแผนใหม่ในแต่ละปี (A) เพื่อให้วิสัยทัศน์และแผนยุทธศาสตร์ระยะยาว ปรากฏเป็นจริงและทำให้การดำเนินงานสามารถบรรลุเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ร่วมขององค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีคุณภาพ

แนวคิดการบริหารปัจจุบัน

แนวความคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ หรือที่เรียกว่า NPM (new public management) เป็นกระแสความคิดในการบริหารองค์กรที่เกิดขึ้นในช่วง 10-20 ปีที่ผ่านมาโดยแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่นี้มีสาระสำคัญ คือ (วันชัย มีชาติ.2549, หน้า 63-68)

1. การนำเทคนิคและเครื่องมือทางการบริหารที่ใช้ได้ผลในภาคเอกชนมาใช้ในการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งลักษณะนี้เป็นแนวความคิดที่เรียกว่า การจัดการนิยม

(managerialism) เทคนิควิธีการบริหารที่นำมาใช้ได้แก่ การบริหารโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ (manage by results) การควบคุมและจัดการในเรื่องมาตรฐานการทำงาน (explicit standard and measures of performance) การคำนวณความคุ้มค่าในการลงทุน (value for money) เป็นต้น

2. การมีหน่วยงานแบบอื่นเข้ามาดำเนินการ ทำให้เกิดการแข่งขันในการให้บริการประชาชน เพราะการให้หน่วยงานราชการเป็นกลไกประการเดียวทำให้การบริหารไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร การใช้กลไกตลาดเข้ามาช่วยทำให้การจัดการภาครัฐบริหารงานได้ดีขึ้น

แนวความคิดในการจัดการภาครัฐแนวใหม่จะเป็นการเสนอเทคนิคทางการบริหารที่นำมาแก้ปัญหาและพัฒนาการทำงานขององค์กร ซึ่งนอกจากแนวความคิดข้างต้นแล้วยังมีเทคนิคการบริหารอีกหลายประการที่มีการนำมาช่วยในการบริหาร เช่น เทคนิคเรื่องการควบคุมคุณภาพ QCC (quality control circle) การบริหารจัดการคุณภาพโดยรวม TQM (total quality management) เทคนิคการบริหารงานโดยยึดวัตถุประสงค์ (MBO:management by objective) เป็นต้น ซึ่งมีการนำมาใช้ในการบริหารงานขององค์กร

จะเห็นได้ว่าแนวความคิด ทฤษฎีทางการบริหารได้มีการพัฒนาให้มีความแตกต่างเพื่อให้สามารถเลือกนำไปใช้ในการบริหารงานได้อย่างเหมาะสม

กระบวนการบริหาร

ปรียาพร วงศ์อนุตรโรจน์ (2541, หน้า 29) ได้กล่าวว่ากระบวนการบริหาร (process of administration) หรือการประกอบกรในการบริหารบางทีจัดว่าเป็นหน้าที่ของนักบริหาร (executive function) มีขั้นตอนกระบวนการบริหารเพื่อมุ่งเน้นทางการบริหารธุรกิจ ประกอบด้วยขั้นตอน ดังนี้

1. การวางแผนงาน (planning)
2. การจัดองค์กร (organizing)
3. การจัดการเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ (staffing)
4. การอำนวยการ (directing)
5. การควบคุม (controlling)
6. การคิดสร้างสรรค์สิ่งใหม่ (innovation)
7. การเป็นตัวแทนขององค์กร (representation)

คูลิก และเออร์วิค (แสงจันทร์ ศรีประเสริฐ, 2551, หน้า 133-138:อ้างอิงมาจาก Gulick and Urwick, 1973, p.79) ได้ให้ความหมายของกระบวนการบริหารจัดการแบบ POSDCoRB ว่าหมายถึงการดำเนินการตามขั้นตอนที่จะนำไปสู่เป้าหมายขององค์กรที่กำหนดไว้โดยการดำเนินการจะมีลักษณะต่อเนื่องเป็นวัฏจักร (cycle) และไม่มีการสิ้นสุด (management is a never-ending process)

และยังได้กล่าวถึงกระบวนการบริหารไว้ 7 ประการ หรือที่รู้จักกันในนามว่า โปสคอร็บ (POSDCoRB) โดยคำย่อนี้ได้มาจากตัวอักษรตัวต้นของแต่ละขั้นตอนดังนี้

1. การวางแผน (P=planning) หมายถึง การวิเคราะห์สถานการณ์ และปัญหา มีการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และกำหนดแนวทางปฏิบัติไว้ล่วงหน้า เพื่อให้ทราบถึงรูปแบบและวิธีการ ตลอดจนระยะเวลาที่ปฏิบัติงานในอนาคต ดังนั้นการวางแผนจึงเป็นการแสวงหาทางเลือกที่ดีที่สุดในการปฏิบัติงาน โดยใช้ปัจจัยต่างๆ ที่มีอยู่ให้เกิดผลตามเป้าหมายมากที่สุด การคาดการณ์ในอนาคตจะต้องคำนึงถึงนโยบาย (policy) เพื่อให้แผนงานที่กำหนดขึ้นมีความสอดคล้องกับการดำเนินการวางแผน และกำหนดวิธีการได้ถูกต้องอย่างมีเหตุผล เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้อง และสมบูรณ์

2. การจัดองค์การหรือการจัดส่วนราชการ (O=organizing) หมายถึง การกำหนดโครงสร้างของการบริหาร โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ การแบ่งส่วนงาน การจัดสายงาน เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

3. การบริหารงานบุคคล (S=staffing) หมายถึง การจัดหาบุคลากรเข้ามาปฏิบัติให้เหมาะสมกับงาน รวมทั้งการฝึกอบรม การพัฒนาบุคลากร การเลื่อนตำแหน่ง และการเสริมสร้างบรรยากาศการทำงานให้ดีอยู่เสมอ

4. การอำนวยการ (D=directing) หมายถึง การวินิจฉัยสั่งการ การควบคุมบังคับบัญชา และการควบคุมการปฏิบัติงานในฐานะที่ผู้บริหารเป็นหัวหน้าหน่วยงาน

5. การประสานงาน (Co=coordinating) หมายถึง การร่วมมือประสานงานเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

6. การรายงาน (R=reporting) หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงานของหน่วยงาน เพื่อให้ผู้บริหารและสมาชิกของหน่วยงานได้ทราบความเคลื่อนไหว ความคืบหน้าของกิจการให้เป็นไปอย่างสม่ำเสมอ

7. การงบประมาณ (B=budgeting) หมายถึง การจัดทำงบประมาณ การจัดทำบัญชีการใช้จ่ายเงิน และการควบคุมตรวจสอบทางการเงิน และทรัพย์สิน นอกจากการงบประมาณจะเป็นแผนงานชนิดหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงการใช้จ่ายเงินจำนวนหนึ่งเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้แล้วยังเป็นแนวทางที่สามารถนำไปใช้ในการควบคุมด้วย

กล่าวได้ว่า แนวคิดการบริหารองค์การปัจจุบันมีหลากหลายมากขึ้น แต่ละแนวคิดมีจุดเด่นและจุดด้อยต่างกัน ดังนั้นองค์การจะมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ขึ้นอยู่กับความสามารถทักษะ และประสบการณ์ของผู้บริหารในการนำหลักการ และทฤษฎีต่างๆ มาประยุกต์ใช้

สรุปสาระที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรม

แนวคิดการบริหารองค์จำแนกได้ 2 แนวคิดหลักคือ แนวคิดแบบดั้งเดิม และแนวคิดบริหารสมัยใหม่ อย่างไรก็ตามทั้งสองแนวคิดนี้มีเป้าหมายเดียวกันคือ ความสำเร็จขององค์การ สิ่งที่แตกต่างกันบ้างก็คือ กระบวนการบริหาร อย่างไรก็ตามการบริหารงานให้บรรลุเป้าหมายขององค์การจำเป็นต้องผสมผสานกระบวนการ โดยพิจารณาจากศักยภาพ และความพร้อมของแต่ละองค์การเป็นหลัก

แนวคิดและทฤษฎีภาวะผู้นำ

ภาวะผู้นำเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญและจำเป็นสำหรับการเสริมสร้าง สนับสนุนให้บุคลากรเกิดความรัก ความผูกพันต่อองค์กร ท่วมเทและเสียสละให้กับองค์การ ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อผลสัมฤทธิ์ของงาน ดังรายละเอียดที่เกี่ยวข้องต่อไปนี้

ความหมายของภาวะผู้นำ

นักวิชาการได้ให้ความหมายของภาวะผู้นำไว้หลายความหมายด้วยกันดังนี้

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2536) ให้ความหมายคำว่า ผู้นำ คือบุคคลที่ได้รับมอบหมายซึ่งอาจมาจากการเลือกตั้งหรือแต่งตั้ง และเป็นที่ยอมรับของสมาชิกให้มีอิทธิพล และบทบาทเหนือกลุ่มสามารถที่จะจูงใจ ชักนำ หรือชี้นำให้สมาชิกของกลุ่มรวมพลังเพื่อปฏิบัติการกิจต่างๆ ของกลุ่มให้สำเร็จ

ลีปพนนท์ เกตุทัต (2540) ได้สรุปความหมาย ภาวะผู้นำ หมายถึง ความมีวิสัยทัศน์และมีทัศนคติที่กว้างไกล สามารถทำให้ผู้ร่วมงานยอมรับและยินดีที่จะปฏิบัติตาม โดยที่ผู้นำต้องมีศักยภาพพื้นฐาน 9 ด้าน ได้แก่ เป็นคนเก่ง เป็นคนดี ทำงานร่วมกับผู้อื่นได้ มีความกล้าหาญทางจริยธรรม อดทน มีความสามารถในการบริหารจัดการ ใช้วิจารณญาณในการตัดสินใจ มีสำนึกแห่งความรับผิดชอบต่อสังคม และเป็นบุคคลที่ประสบความสำเร็จในทุกๆ ด้าน

กิติ ตยัคคานนท์ (2543) ได้สรุปความหมาย ภาวะผู้นำ หมายถึง การใช้อิทธิพลและอำนาจหน้าที่ของผู้นำเพื่อสร้างความสัมพันธ์กับผู้ใต้บังคับบัญชาในสถานการณ์ต่างๆ โดยผ่านทางกระบวนการติดต่อสื่อสาร เพื่อมุ่งให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้

ชาญชัย อาจินสมาจา (2543) ได้สรุปความหมาย ภาวะผู้นำ หมายถึง การสร้างโอกาสให้พนักงานหรือบุคคลอื่นๆ เป็นรายบุคคลหรือเป็นทีมต่อภารกิจขององค์การ ภาวะผู้นำเป็นตัวแทน

ของความตั้งใจและความพยายามของผู้นำในการมองหาแนวทางเพื่อขยายสมรรถนะของพนักงานให้ทำคุณประโยชน์ให้บรรลุตามเป้าหมายและจุดมุ่งหมายของหน่วยงาน

ริงสรรค์ ประเสริฐศรี (2544) ให้ความหมายคำว่า ผู้นำ คือ บุคคลที่ทำให้องค์การก้าวหน้าและประสบความสำเร็จมีทักษะในการติดต่อสื่อสารและแสดงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่เป็นผู้ได้บังคับบัญชา สามารถจูงใจผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติตามวิสัยทัศน์ขององค์การสามารถใช้อำนาจ อิทธิพลต่างๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อมเพื่อนำกลุ่มประกอบกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งให้บรรลุผลสำเร็จ

เสนาะ ตีเยาว์ (2544) ได้สรุปความหมาย ภาวะผู้นำ หมายถึง กระบวนการในการกระตุ้นบุคคลอื่นให้ทำงานจนบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ เป็นกระบวนการที่มีอิทธิพลทางสังคมของผู้นำโดยพยายามโน้มน้าวเพื่อก่อให้เกิดความร่วมมือจากบุคคลอื่นให้เข้ามามีส่วนร่วม ด้วยความสมัครใจ เพื่อทำให้งานสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์ (2548) ให้ความหมาย ภาวะผู้นำ หมายถึง กระบวนการที่มีอิทธิพลทางสังคมที่บุคคลหนึ่งตั้งใจใช้อิทธิพลต่อผู้อื่นเพื่อให้ปฏิบัติตามกิจกรรมต่างๆ จนสามารถบรรลุตามเป้าหมายรวมทั้งการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในองค์การ

สต็อกคิล (Stogdill.1974) ให้ความหมายภาวะผู้นำ ว่าเป็นกระบวนการใช้อิทธิพลต่อกิจกรรมต่างๆ ของกลุ่มเพื่อการบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ร่วมกัน

ไดแอน (Diane. 1996) ได้ให้ความหมายว่า ภาวะผู้นำ คือ กระบวนการที่ผู้นำใช้อิทธิพลโน้มน้าว จูงใจให้ผู้ตามปฏิบัติตามให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย

คูซส์ และแบร์รี่ (Kouzes and Barry.1995) ได้สรุปความหมาย ภาวะผู้นำ หมายถึง ศิลปะที่ผู้นำใช้อิทธิพลเพื่อกระตุ้นให้ผู้ตามเกิดความปรารถนาอย่างแรงกล้าในการทำงานเพื่อให้เกิดบรรลุผลสำเร็จร่วมกัน

ดาฟท์ (Daft.1999) กล่าวโดยสรุปได้ว่า ภาวะผู้นำเป็นปัจจัยที่ผู้นำต้องอิทธิพล (Influence) ความตั้งใจ (Intention) ความรับผิดชอบส่วนบุคคล (personal responsibility) การเปลี่ยนแปลง (change) การมีจุดมุ่งหมายร่วมกัน (shared purpose) และมีการจูงใจผู้ตาม (followers)

ยุกต์ (Yukl.2002) ได้สรุปความหมาย ภาวะผู้นำ หมายถึง กระบวนการที่ผู้นำใช้อิทธิพลให้บุคคลดำเนินการในการทำกิจกรรมต่างๆ ในองค์การ โดยที่ผู้นำได้แสดงความรู้ในด้านต่างๆ และแสดงลักษณะท่าทางเพื่อให้บุคคลแสดงพฤติกรรมในการทำงานให้ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายและบรรลุเป้าหมายร่วมกัน

สรุปได้ว่า ภาวะผู้นำ คือ กระบวนการที่ผู้นำใช้อำนาจและอิทธิพลในการโน้มน้าวให้บุคคลปฏิบัติตามกิจกรรมต่างๆ ให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ร่วมกัน

ทฤษฎีภาวะผู้นำ

ในอดีตมีความเชื่อว่า การเป็นผู้นำเป็นเรื่องของความสามารถที่เกิดขึ้นเฉพาะวงศ์สกุลหรือเฉพาะบุคคลและสืบเชื้อสายกันได้ บุคลิกและลักษณะของการเป็นผู้นำ เป็นสิ่งที่มีมาแต่กำเนิดและเป็นคุณสมบัติเฉพาะตัวที่สามารถถ่ายทอดทางพันธุกรรมได้ ผู้ที่เกิดในตระกูลของผู้นำย่อมจะต้องมีลักษณะภาวะผู้นำด้วย แนวคิดเกี่ยวกับผู้นำเริ่มเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย ทฤษฎีเกี่ยวกับภาวะผู้นำ (leadership) นักวิชาการได้มีการศึกษาและรวบรวมทฤษฎีเกี่ยวกับภาวะผู้นำมากมายซึ่งสามารถแบ่งการศึกษาเกี่ยวกับภาวะผู้นำตามระยะการพัฒนาได้ดังนี้ คือ ทฤษฎีภาวะผู้นำเชิงคุณลักษณะ (trait theories) ทฤษฎีผู้นำเชิงพฤติกรรม (behavioral theories) และทฤษฎีภาวะผู้นำเชิงสถานการณ์ (situational or contingency leadership theories)

1. ทฤษฎีภาวะผู้นำเชิงคุณลักษณะ (Trait Theories)

ทฤษฎีนี้มีแนวคิดเชื่อว่าคนบางคนเกิดมาเพื่อการเป็นผู้นำ ตัวอย่างของบุคคลที่ยิ่งใหญ่ในอดีต เช่น Gandhi, Churchill, Kennedy, King, Mandela, Napoleon, Reagan, Franklin, Eleanor Roosevelt และ Thatcher โดยทฤษฎีบุคคลที่ยิ่งใหญ่ (the great man theories) เชื่อว่า ผู้ที่เป็นผู้นำที่ยิ่งใหญ่จะมีคุณลักษณะที่สำคัญที่ทำให้แตกต่างจากผู้อื่น เบส (Bass, 1990 cited from Stogdill, 1974) ได้ศึกษางานวิจัยตั้งแต่ปี ค.ศ. 1948-1970 มากกว่า 163 เรื่อง และสรุปว่าภาวะผู้นำจะมีคุณลักษณะที่เฉพาะ 6 ประการ ได้แก่ คุณลักษณะทางด้านร่างกาย (physical characteristics) ภูมิหลังทางสังคม (social background)สติปัญญาและความสามารถ (intelligence and ability) บุคลิกภาพ (personality) คุณลักษณะที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงาน (task-related characteristics) และคุณลักษณะทางสังคม (social characteristics) ซึ่งในแต่ละคุณลักษณะสามารถอธิบายเพิ่มเติมได้ดังนี้

1.1 คุณลักษณะทางด้านร่างกาย (physical characteristics) ประกอบด้วย ความแข็งแรง รูปร่าง ความสูง น้ำหนัก ซึ่งการศึกษาต่อมาพบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างความเป็นผู้นำที่มีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผลกับคุณลักษณะทางร่างกายให้ผลลัพธ์ที่ขัดแย้งกัน

1.2 คุณลักษณะภูมิหลังทางสังคม (social background) ประกอบด้วย การศึกษา สถานะทางสังคม และการเปลี่ยนแปลงสถานะทางสังคม พบว่า บุคคลที่มีสถานะทางเศรษฐกิจสังคมที่ดีจะทำให้เกิดการได้เปรียบต่อการเข้าสู่สถานะของความเป็นผู้นำ และจะสามารถก้าวเข้าสู่ผู้นำในระดับที่สูงได้มากกว่าผู้ที่มีสถานะทางเศรษฐกิจสังคมที่ต่ำกว่า และผู้นำที่มีการศึกษาดีจะมีโอกาสเข้าสู่ตำแหน่งของผู้นำได้มากกว่า

1.3 คุณลักษณะสติปัญญาและความสามารถ (Intelligence and ability) พบว่า ผู้ที่มีความรู้ มีดุลยพินิจในการตัดสินใจ มีทักษะในการสื่อสารที่คล่องแคล่ว มีไหวพริบดี ซึ่งสิ่งคุณสมบัติเหล่านี้ จะเป็นปัจจัยหนึ่งที่บ่งชี้ความเป็นผู้นำที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

1.4 คุณลักษณะบุคลิกภาพ (personality) คุณลักษณะทางด้านบุคลิกภาพที่ต้องนำมา ศึกษาในเรื่องของความเป็นผู้นำ พบว่า คุณสมบัติที่สำคัญของผู้นำทางด้านบุคลิกภาพ ประกอบด้วย ความเชื่อมั่นในตนเอง ความซื่อสัตย์ ความอดทนต่อสถานการณ์อันตึงเครียด การควบคุมอารมณ์ ความกระตือรือร้น ความกระฉับกระเฉงตื่นตัว ความเป็นผู้ริเริ่ม ความสามารถในการปรับตัว และ ความเป็นบุคคลที่มีบุคลิกเปิดเผย

1.5 คุณลักษณะที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงาน (task-related characteristics) พบว่า คุณลักษณะ ที่สำคัญ ประกอบด้วย แรงขับที่ต้องการความสำเร็จ ความรับผิดชอบ การมุ่งมั่นต้องการเอาชนะ อุปสรรค มีความมุ่งมั่นสูงต่อความสำเร็จ และเป็นผู้ริเริ่ม

1.6 คุณลักษณะทางสังคม (social characteristics) พบว่า คุณลักษณะที่สำคัญประกอบด้วย การได้รับความนิยมน มีทักษะในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล มีความตั้งใจ การให้ความ ร่วมมือ ชอบมีส่วนร่วมในสังคม และการเป็นนักการทูต ซึ่งคุณลักษณะที่กล่าวมาเป็นคุณลักษณะที่ มีส่วนในการสร้างความสามัคคี ความไว้วางใจ และการแสดงให้เห็นว่ากลุ่มสามารถยึดเหนี่ยว ได้

โมสลีย์ (Moseley.1996) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับภาวะผู้นำเชิงคุณลักษณะและได้ข้อสรุปว่า ไม่มีคุณลักษณะใดที่ชัดเจนในการจำแนกบุคคลที่มีภาวะผู้นำและบุคคลที่ไม่มีภาวะผู้นำ ว่ามี คุณลักษณะที่แตกต่างกันอย่างไร เนื่องจากคุณลักษณะหนึ่งอาจมีความเหมาะสมในการนำไปใช้ ในสถานการณ์หนึ่งแต่อาจไม่เหมาะสมที่จะนำไปใช้ในอีกสถานการณ์อื่นๆ มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับ คุณลักษณะที่สำคัญของผู้นำเพิ่มมากขึ้น แต่ไม่อาจจะบ่งชี้คุณลักษณะเด่นที่จะสามารถนำไปใช้ให้ เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลต่อสถานการณ์เฉพาะได้ และยังไม่พบคุณลักษณะใดที่มีความ คงทนและมีความสม่ำเสมอต่อความสำเร็จในการนำ (lead) ของผู้นำ

2. ทฤษฎีภาวะผู้นำเชิงพฤติกรรม (behavioral theories)

จากการศึกษาภาวะผู้นำเชิงคุณลักษณะ (trait theories) ทฤษฎีเชื่อว่า ผู้นำที่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลต้องมีพฤติกรรมในการนำ เพื่อทำให้กลุ่มบรรลุเป้าหมาย และพฤติกรรมในการนำ ที่สามารถเป็นไปตามที่ต้องการ และเป็นผู้นำที่มีคุณภาพ โดยมีความเชื่อว่า ผู้นำสามารถสร้างขึ้นได้ ไม่ใช่สิ่งที่ติดตัวมาตั้งแต่เกิด จากการศึกษาทฤษฎีภาวะผู้นำเชิงพฤติกรรม ที่หลากหลายสรุปได้ดังนี้

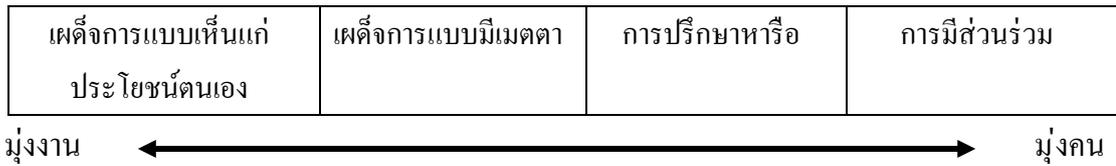
การศึกษาของมหาวิทยาลัยไอโอวา เลวิน และคณะ (Lewin,1939) ได้จำแนกแบบหรือพฤติกรรมของผู้นำโดยพิจารณาจากการที่ผู้นำใช้อำนาจหน้าที่ (authority) มากน้อยเพียงใดซึ่งจากการศึกษาได้ บ่งพฤติกรรมของผู้นำออกเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

1. แบบอิตาธิปไตย (autocratic leader) ผู้นำแบบนี้เน้นการใช้คำสั่งกับผู้ใต้บังคับบัญชาและไม่ชอบให้ผู้ใต้บังคับบัญชาซักถามและแสดงความคิดเห็นที่ไม่เห็นด้วยกับผู้นำ มีการควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาโดยการให้รางวัลและการลงโทษ

2. แบบประชาธิปไตย (democratic leader หรือ participative leader) ผู้นำแบบนี้จะยินยอมให้สมาชิกภายในกลุ่มมีการแสดงความคิดเห็นและการปรึกษาหารือร่วมกัน และกระตุ้นให้สมาชิกได้มีโอกาสในการแสดงความคิดเห็นในเรื่องต่างๆ ผู้นำจะยอมรับฟังความคิดเห็น และข้อเสนอแนะของสมาชิกทุกคนในกลุ่ม และส่งเสริมให้สมาชิกทุกคนในกลุ่มมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

3. แบบตามสบาย (laissez-faire หรือ free rein) ผู้นำแบบนี้ปล่อยให้ผู้ใต้บังคับบัญชาตั้งเป้าหมายและวิธีการทำงานด้วยตัวเอง โดยที่ผู้นำจะไม่พยายามเข้าไปควบคุมการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทำงานเสมือนปราศจากการควบคุม ผู้นำอาจใช้อำนาจตามหน้าที่เพียงเล็กน้อยหรือไม่ใช้อำนาจกับผู้ใต้บังคับบัญชาเลย

การศึกษาของมหาวิทยาลัยมิชิแกน ลิเกิร์ต (Likert,1967) ได้ทำการศึกษาภาวะผู้นำซึ่งเป็นการศึกษาความสัมพันธ์ของผู้นำและผู้ตามกับประสิทธิภาพและประสิทธิผลของผลการปฏิบัติงาน และ Likert ได้ระบุพฤติกรรมของผู้นำไว้ 2 แบบ ได้แก่ ผู้นำที่มีพฤติกรรมมุ่งคน (employee-centered leader behavior) และผู้นำที่มีพฤติกรรมมุ่งงาน (job-centered leader behavior) พฤติกรรมมุ่งคน (employee-centered leader behavior) หมายถึง ผู้นำที่เน้นการให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ยอมรับความแตกต่างระหว่างบุคคล ให้ความสนใจ และทำความเข้าใจกับความต้องการของบุคคล สำหรับพฤติกรรมมุ่งงาน (job-centered leader behavior) หมายถึง ผู้นำที่ให้ความสำคัญกับผลผลิตที่จะได้รับ ซึ่งจะมุ่งที่งานและวิธีการในการผลิต เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่ได้กำหนดไว้ โดยมองผู้ปฏิบัติงานเป็นเพียงปัจจัยหนึ่งในระบบของการผลิตเท่านั้น ซึ่ง Likert ได้นำแนวคิดดังกล่าวมาพัฒนาเป็นคิพพฤติกรรมของผู้นำแบบเป็นลำดับต่อเนื่อง โดยแบ่งผู้นำเป็น 4 รูปแบบ ดังภาพที่ 9



ภาพที่ 9 แนวลำดับต่อเนื่องพฤติกรรมผู้นำของ Likert

ที่มา : Likert (1967)

1. รูปแบบที่ 1 เผด็จการแบบแสวงประโยชน์ (exploitive-authoritative) ผู้นำประเภทนี้ จะใช้วิธีการเผด็จการสูงมากที่สุด จูงใจผู้ใต้บังคับบัญชาด้วยการลงโทษเพื่อให้เกิดความกลัว มีการให้รางวัลนานๆ ครั้ง ใช้วิธีการสื่อสารแบบบนสู่ล่าง สิทธิในการตัดสินใจเป็นของผู้บริหารระดับสูงเท่านั้น และมีความเชื่อมั่นในตัวผู้ใต้บังคับบัญชาเพียงเล็กน้อย

2. รูปแบบที่ 2 เผด็จการแบบเมตตากรุณา (benevolent-authoritative) ผู้นำประเภทนี้มีความเป็นเผด็จการน้อยกว่าเผด็จการแบบแสวงประโยชน์ ใช้วิธีการให้รางวัลและลงโทษผู้ใต้บังคับบัญชานานๆ ครั้ง ยอมให้มีการสื่อสารจากล่างขึ้นสู่บนเป็นบางครั้ง ยอมรับความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของผู้ใต้บังคับบัญชา มีการมอบอำนาจในการตัดสินใจแต่มีการควบคุมในระดับนโยบายอย่างใกล้ชิด มีความเชื่อมั่นและไว้วางใจผู้ใต้บังคับบัญชา และมีลักษณะการบริหารแบบพ่อปกครองลูก

3. รูปแบบที่ 3 แบบให้คำปรึกษา (consultative) ผู้นำประเภทนี้มีความเชื่อมั่นและไว้วางใจผู้ใต้บังคับบัญชามากกว่าผู้นำประเภทเผด็จการแบบแสวงประโยชน์ และเผด็จการแบบเมตตากรุณา พยายามใช้ประโยชน์จากความคิดเห็นของผู้ใต้บังคับบัญชา มีการจูงใจผู้ใต้บังคับบัญชาโดยการให้รางวัล สำหรับการลงโทษจะมีการใช้บ้างแต่ไม่ใช่บ่อยครั้งนัก มีการกำหนดนโยบายแบบกว้าง ๆ โดยทั่วไปผู้บริหารระดับสูงจะทำหน้าที่ตัดสินใจ และยอมให้ผู้บริหารระดับล่างตัดสินใจได้ในบางเรื่อง พยายามใช้วิธีการที่หลากหลายในการให้คำปรึกษา และยอมให้มีการสื่อสารทั้งจากบนสู่ล่าง และจากล่างสู่บน

4. รูปแบบที่ 4 แบบมีส่วนร่วม (participative) ผู้นำประเภทนี้ยอมรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของผู้ใต้บังคับบัญชา มีความไว้วางใจและเชื่อมั่นในตัวผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างเต็มที่ สนับสนุนให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีส่วนร่วมในกิจกรรมของกลุ่ม จะมีการให้รางวัลที่เป็นเงินหรือสิ่งของมีค่าเมื่อผู้ใต้บังคับบัญชามีส่วนร่วมในกิจกรรมของกลุ่มหรือองค์การ ส่งเสริมการสื่อสาร ในทุกระดับ กระตุ้นและส่งเสริมให้มีการใช้อำนาจการตัดสินใจไปทั่วองค์การกับผู้บริหารในทุก

ระดับ ซึ่งจากการศึกษาวิจัยของ Likert พบว่า ผู้นำแบบมีส่วนร่วมเป็นผู้นำที่ประสบความสำเร็จมากที่สุด

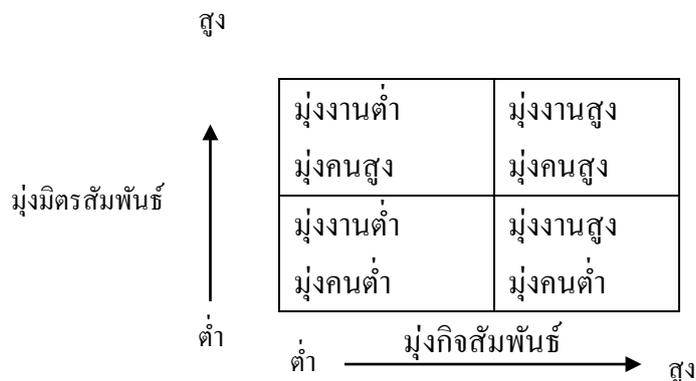
จากการศึกษาวิจัยภาวะผู้นำเชิงพฤติกรรม Likert สรุปได้ว่า พฤติกรรมที่มุ่งคนจะทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงมากกว่าพฤติกรรมที่มุ่งงาน แต่ก็มีบางองค์การที่พบว่าพฤติกรรมที่มุ่งงานจะทำให้เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลสูงมากกว่าพฤติกรรมที่มุ่งคน เนื่องจากอาจจะมีปัจจัยในด้านอื่นๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้อง การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมให้มุ่งคนมากขึ้น ผู้นำพยายามส่งเสริมให้ผู้ตามมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ มีการกระตุ้นให้เกิดการทำงานเป็นทีมและการให้ความสำคัญกับผู้ตามในแต่ละบุคคลทำให้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การสูงขึ้น

การศึกษาภาวะผู้นำของมหาวิทยาลัยแห่งรัฐโอไฮโอ เริ่มศึกษาปี ค.ศ.1945 ที่มหาวิทยาลัยแห่งรัฐโอไฮโอ โดยการริเริ่มของ แครอล ชาเทิล (Carroll L. Shartle) ต่อมาใน ค.ศ.1949 เฮมพ์ฟิลล์ และคูนส์ (Hemphill and Coons.1950) ซึ่งเป็นนักวิจัยได้ทำการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับมิติด้านภาวะผู้นำ โดยสร้างเครื่องมือที่เป็นแบบสอบถามสำหรับการวัดพฤติกรรมของภาวะผู้นำที่เรียกว่า leader behavior descriptive questionnaire หรือ LBDQ พบว่า สามารถนำไปใช้อธิบายภาวะผู้นำได้ 2 มิติ คือ การมุ่งกิจสัมพันธ์ (initiating structure) และการมุ่งมิตรสัมพันธ์ (consideration)

1.1 การมุ่งกิจสัมพันธ์ (initiating structure) หมายถึง การทำงานที่ผู้นำมุ่งเน้นการกำกับติดตาม ตรวจสอบ เพื่อให้งานได้บรรลุตามเป้าหมายที่ต้องการ มีการวางแผนกำหนดขั้นตอนในการปฏิบัติงาน กำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงาน ใช้กฎระเบียบในการทำงาน กำหนดบทบาท ของผู้นำ และผู้ตามอย่างชัดเจน โดยผู้นำจะคำนึงถึงตนเองเป็นหลักและให้ความสำคัญในบทบาทของผู้นำมากกว่าผู้ตาม โดยผู้นำจะมุ่งที่ผลของการปฏิบัติงานเป็นสำคัญ

1.2 การมุ่งมิตรสัมพันธ์ (consideration) หมายถึง การทำงานที่ผู้นำเน้นให้ความสำคัญกับผู้ตาม คำนึงถึงความรู้สึกของผู้ตาม เปิดโอกาสให้ผู้ตามแสดงความคิดเห็น ให้ความสนใจกับผู้ตาม มีความยุติธรรมและความเสมอภาค ให้ความสำคัญและยกย่องให้เกียรติผู้ตาม โดยผู้นำแบบมิตรสัมพันธ์ให้ความสำคัญกับคนมากกว่าผู้นำแบบการมุ่งกิจสัมพันธ์

การศึกษาภาวะผู้นำของมหาวิทยาลัยมิชิแกนและมหาวิทยาลัยแห่งรัฐโอไฮโอ พบว่า การศึกษาภาวะผู้นำของทั้ง 2 สถาบันให้ความสำคัญกับพฤติกรรมของผู้นำที่มุ่งงาน และพฤติกรรมที่มุ่งคนเหมือนกัน แต่การศึกษาของมหาวิทยาลัยมิชิแกนมีลักษณะเป็นลำดับต่อเนื่องกัน ส่วนมหาวิทยาลัยแห่งรัฐโอไฮโอ พฤติกรรมที่มุ่งงาน และพฤติกรรมที่มุ่งคนจะแยกเป็นอิสระต่อกันซึ่งผู้นำอาจจะมีพฤติกรรมที่มุ่งงานสูงและพฤติกรรมมุ่งคนสูงทั้งสองด้าน หรือมีทั้งพฤติกรรมที่มุ่งคนและพฤติกรรมที่มุ่งงานต่ำทั้งสองด้านก็ได้ ดังภาพที่ 10

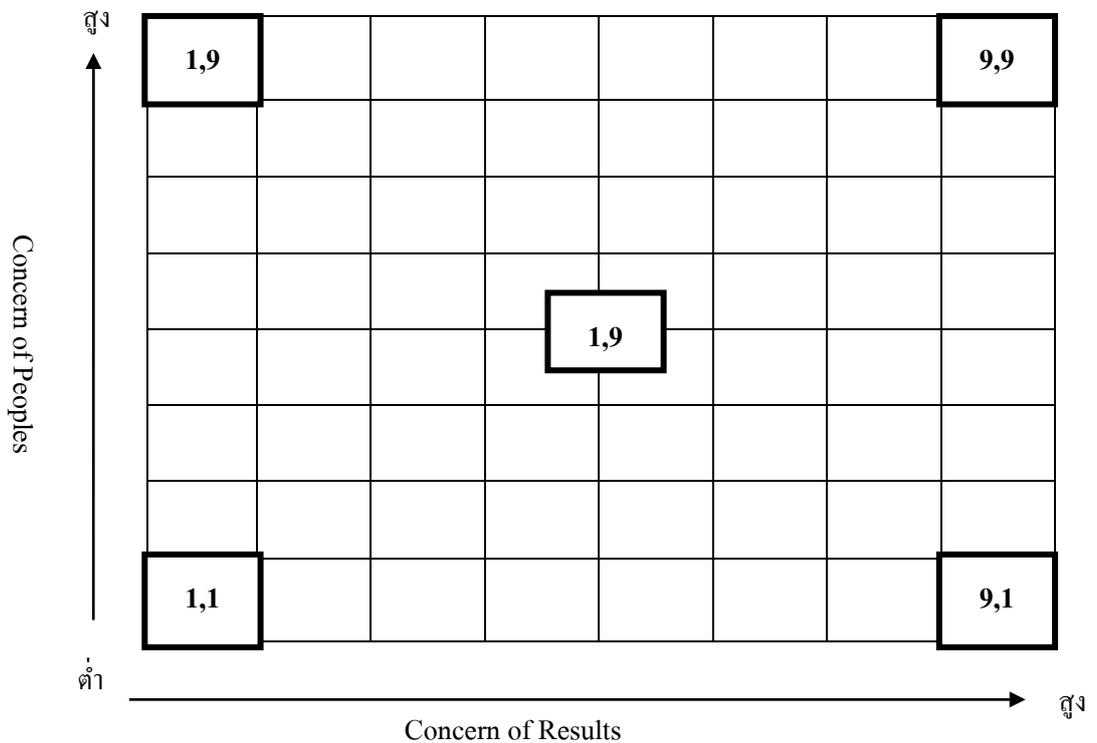


ภาพที่ 10 พฤติกรรมภาวะผู้นำของมหาวิทยาลัยแห่งรัฐ Ohio

ที่มา : DuBrin (1998)

จากที่กล่าวมานักวิชาการได้ให้ความสนใจเกี่ยวกับเรื่องภาวะผู้นำ สำหรับแนวคิดที่ได้จากการศึกษาของมหาวิทยาลัยแห่งรัฐโอไฮโอ ได้มีการนำไปพัฒนาทฤษฎีภาวะผู้นำเชิงพฤติกรรมอีกมากมายหลายทฤษฎี ดังนี้

1. ทฤษฎีตาข่ายการจัดการ (Managerial Grid) เบลค และมูตัน (Blake and Mouton) ผู้เชี่ยวชาญสาขาจิตวิทยาแห่ง Texas University สหรัฐอเมริกา เป็นผู้พัฒนาทฤษฎีที่ได้จากการค้นพบความสัมพันธ์ระหว่างความมุ่งมั่นที่มีต่องาน (concern for production) และความมุ่งมั่นที่มีต่อคน (concern for people) ที่สะท้อนให้เห็นถึงพฤติกรรมการบริหารของผู้บริหารบริษัทน้ำมันขนาดใหญ่แห่งหนึ่งของโลก นำไปสู่การพัฒนาทฤษฎีตาข่ายการจัดการ หลังจากนั้นในปี 1965 จึงได้มีการตีพิมพ์หนังสือชื่อ “Building A Dynamic Corporation Through Grid Organization Development” ที่นำเสนอทฤษฎีตาข่ายการจัดการ โดยการแบ่งรูปแบบในการบริหารออกเป็น 5 รูปแบบ โดยที่แต่ละรูปแบบจะปรากฏในตารางตาข่ายหรือกราฟที่ประกอบด้วยแกนสองแกน แกนนอนคือ แกนที่มุ่งหวังผลงาน (concern for production) และแกนตั้งคือแกนที่มุ่งคน (concern for people) โดยที่แต่ละแกนจะมี 9 ช่อง รวมช่องตารางตาข่ายการจัดการมีทั้งหมด 81 ช่อง ตัวเลขทั้งในแกนตั้งและแกนนอน ใช้สำหรับอธิบายแบบของพฤติกรรมภาวะผู้นำ ซึ่งแบ่งออกเป็น 5 ประเภท ปรากฏในภาพที่ 11



ภาพที่ 11 ทฤษฎีตาข่ายการจัดการ (Managerial Grid) ของ Blake and Mouton
ที่มา : DuBrin. (1998)

1.1 ประเภทที่ 1 พฤติกรรมผู้นำแบบมุ่งคนต่ำมุ่งงานต่ำ (impoverished management) หรือแบบ (1,1) เป็นการบริหารงานโดยผู้นำมีพฤติกรรมการบริหารแบบปล่อยตามสบาย ผู้นำจะแยกตนเองออกจากคนอื่น ๆ ปฏิบัติตนเป็นเหมือนผู้นำสารเพียงอย่างเดียว ไม่ให้ความสนใจทั้งคนและผลการปฏิบัติงาน ทำงานแบบเฉื่อยชาปราศจากจุดมุ่งหมายในการทำงาน ทำให้ไม่สามารถทำงานได้บรรลุตามจุดมุ่งหมาย และเป็นผู้นำที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลน้อยที่สุด

1.2 ประเภทที่ 2 พฤติกรรมผู้นำแบบมุ่งคนเป็นหลัก (country club management) หรือแบบ (9,1) เป็นการบริหารงานที่มุ่งความสัมพันธ์กับบุคคลเป็นหลักและมุ่งงานในระดับต่ำ ผู้นำสนใจความต้องการขององค์กรในระดับต่ำ มีการบริหารงานแบบสร้างความสัมพันธ์กับกลุ่มสร้างความจงรักภักดีและต้องการได้รับการยอมรับจากกลุ่ม จะให้กลุ่มเป็นผู้กำหนดเป้าหมายมีความคิดริเริ่มในระดับต่ำ และพยายามหลีกเลี่ยงการเปลี่ยนแปลงที่ก่อให้เกิดความขัดแย้ง โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงที่จะส่งผลกระทบต่อผู้ได้บังคับบัญชา เน้นความสัมพันธ์กับพนักงานทุกระดับสร้างขวัญกำลังใจเมื่อมีความขัดแย้งและพยายามกลบเกลื่อนความขัดแย้ง พยายามชักจูงให้ผู้ได้บังคับบัญชามีความเห็นตรงกันเมื่อเกิดความคิดเห็นที่ขัดแย้งในองค์กร

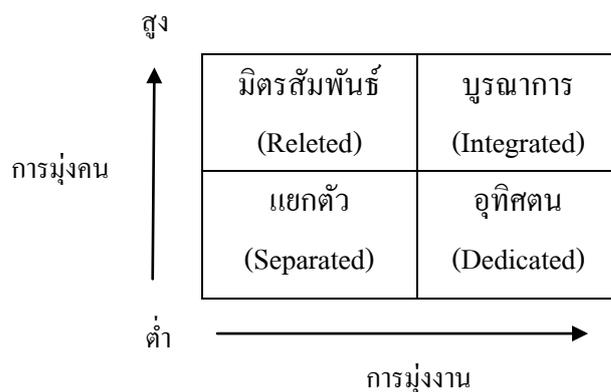
1.3 ประเภทที่ 3 พฤติกรรมผู้นำแบบมุ่งงานเป็นหลัก (task oriented management) หรือแบบ (1,9) เป็นการบริหารงานที่มุ่งผลการปฏิบัติงานเป็นหลักและมุ่งความสัมพันธ์กับบุคคลระดับต่ำ ผู้นำเชื่อว่าคนไม่ชอบทำงานจึงเน้นการออกคำสั่งให้ปฏิบัติงานตามแผนงาน มีการกำกับติดตามการทำงานอย่างใกล้ชิดทุกขั้นตอน ไม่สนใจความต้องการและความพึงพอใจของผู้ตาม ใช้อำนาจกับผู้ตาม มีการติดตามงานอย่างใกล้ชิด ผู้นำเป็นผู้ตัดสินใจแต่เพียงผู้เดียว มีการแยกผู้ใต้บังคับบัญชาในการทำงาน โดยไม่ให้มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันเพราะเชื่อว่าเป็นผลเสียต่อการปฏิบัติงาน ผู้นำเป็นผู้ริเริ่มและการตัดสินใจ ไม่ชอบให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเสนอความคิดเห็น มีการสั่งการตามลำดับขั้นของการบังคับบัญชา มีการสื่อสารกันอย่างเป็นทางการ เมื่อมีการขัดแย้งจะใช้การลงโทษในการแก้ปัญหา และเพิกเฉยต่อความรู้สึกและขวัญกำลังใจในการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชา

1.4 ประเภทที่ 4 พฤติกรรมผู้นำแบบมุ่งทำงานเป็นทีม (team management) หรือแบบ (9,9) การบริหารงานที่ผู้นำมุ่งความสนใจความต้องการขององค์กรและคนในระดับสูง เพื่อส่งเสริมให้เกิดผลงานและความสัมพันธ์ในองค์กร มีการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนและสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้ตามในการกำหนดเป้าหมายและมีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อผลสำเร็จของทีม รวมถึงการให้ผู้ตามมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ ผู้นำมีความคิดริเริ่มสูง ชอบทดลอง และพร้อมรับฟังความคิดเห็นใหม่ๆ ผู้นำเป็นทั้งผู้ริเริ่มและผู้ปฏิบัติตามและยังคงมีชัดเจนในความคิดของตนเอง มีความสัมพันธ์ที่ดีกับผู้ตามบนพื้นฐานความเชื่อใจ และการเคารพซึ่งกันและกัน รับฟังความคิดเห็น การให้ความช่วยเหลือซึ่งกัน มีการติดตามงาน ประเมินความก้าวหน้า เมื่อเกิดความขัดแย้งจะวิเคราะห์ปัญหาและแก้ไขโดยใช้วิธีการที่เปิดเผยและเปิดกว้าง ผู้ตามพอใจในการทำงาน ให้ความร่วมมือ และมีความผูกพันทั้งในงานและความผูกพันกับองค์กร ซึ่งเป็นผู้นำที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด

1.5 ประเภทที่ 5 พฤติกรรมผู้นำแบบทางสายกลาง (middle of the road management) หรือแบบ (5,5) ผู้นำจะให้ความสำคัญกับความต้องการของคนและองค์กรในระดับปานกลาง ผู้นำจะให้ความสำคัญของคนเท่ากับความสำคัญของงาน แม้ว่าความต้องการของทั้ง 2 อย่างจะขัดแย้งกันจะใช้เพื่อนร่วมงานกดดันกันเองมากกว่าใช้อำนาจบังคับบัญชาโดยตรง การตัดสินใจยึดกฎระเบียบและสิ่งที่เคยปฏิบัติสืบทอดกันมา ผู้นำไม่มีความคิดสร้างสรรค์ ชอบปฏิบัติตามแนวทางที่เคยปฏิบัติแบบดั้งเดิม ผู้นำมุ่งสร้างความสัมพันธ์กับพนักงานทุกระดับในองค์กร ไม่ชอบเผชิญหน้ากับความขัดแย้ง เปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาร่วมกันแสดงความคิดเห็น และผู้นำจะตรวจสอบและยอมรับข้อเสนอที่ดีและไม่ขัดแย้งกับกฎระเบียบที่ปฏิบัติอยู่เดิม Blake และ Mouton เสนอว่าพฤติกรรมผู้นำแบบมุ่งทำงานเป็นทีม (9,9) จะเป็นแบบภาวะผู้นำที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด จากการศึกษาของ Blake และ Mouton พบว่า ผู้นำแบบมุ่งทำงานเป็นทีม (9,9)

จะทำให้ได้ผลการปฏิบัติงานที่สูงขึ้น การขอยกย้ายงานและการขาดงานจะลดลง ผู้ตามมีความพึงพอใจในการทำงานในระดับที่สูง การร้องเรียนจะลดน้อยลง ผู้นำจะมีความเคารพในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ และมีพฤติกรรมที่เปิดเผย

2. การศึกษาภาวะผู้นำตามทฤษฎี 3 มิติของเรดดิน (Reddin's the Three-Dimensions theory of Leadership) Reddin ได้พัฒนาทฤษฎี 3 มิติของภาวะผู้นำ โดยอาศัยแนวคิดจากการวิจัยพฤติกรรมพื้นฐานของผู้นำมีอยู่ 2 แบบ คือ (1) แบบมุ่งงาน (task behavior) และ(2) แบบมุ่งความสัมพันธ์ (relationship behavior) ของมหาวิทยาลัยแห่งรัฐโอไฮโอ Reddin มีความเชื่อว่า ในการทำงานให้สำเร็จผู้นำจะต้องสร้างความสัมพันธ์อันดีกับลูกน้องและผลการทำงานที่สำเร็จตามเป้าหมาย จะเป็นเกณฑ์ที่ใช้วัดความมีประสิทธิภาพของผู้นำ Reddin ได้นำแบบของผู้นำ 4 แบบ ที่ได้จากการผสมผสานระหว่างพฤติกรรมการทำงานของผู้นำ 2 แบบ หรือ 2 มิติ และมิติที่สาม ได้แก่ ความมีประสิทธิภาพ ที่ใช้ในการจำแนกผู้นำที่มีประสิทธิภาพ กับผู้นำที่ขาดประสิทธิภาพ ปรากฏในภาพที่ 12



ภาพที่ 12 แบบแสดงภาวะผู้นำตามทฤษฎี 3 มิติของ Reddin

ที่มา : DuBrin (1998)

จากภาพประกอบพบว่า

2.1 ผู้นำแบบมิตรสัมพันธ์ (related style) หมายถึง ผู้นำที่ให้ความสนใจผู้ใต้บังคับบัญชา มากกว่าความสำเร็จของงาน ผู้นำแบบมิตรสัมพันธ์ ที่มีประสิทธิภาพเรียกว่านักพัฒนา (developer) โดยผู้นำจะสนใจในการเลือกใช้ผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้นำส่งเสริมและพัฒนาความสามารถในการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชา นำมาซึ่งความสำเร็จของงาน ส่วนผู้นำแบบมิตรสัมพันธ์ที่ขาดประสิทธิภาพเรียกว่านักบุญ (missionary) คือผู้นำที่สนใจในการมีความสัมพันธ์กับผู้ใต้บังคับบัญชา มาก เพื่อมุ่งหวังที่จะใช้ความสัมพันธ์ดังกล่าวจะนำมาซึ่งประโยชน์ที่จะเกิดแก่ผู้นำหรือเป็นผู้นำที่ต้องการมวลชนสนับสนุนคนให้มีโอกาสอยู่ในตำแหน่งผู้นำ หรือเพื่อความก้าวหน้าของตนเอง

2.2 ผู้นำแบบบูรณาการ (integrated style) หมายถึง ผู้นำที่ต้องการความสำเร็จของงานสูง และการมีความสัมพันธ์ที่ดีกับผู้ปฏิบัติงาน ผู้นำแบบบูรณาการที่มีประสิทธิภาพเรียกว่า นักบริหาร (executive) โดยผู้นำจะเลือกใช้คนได้อย่างเหมาะสมเพื่อให้งานประสบความสำเร็จ ซึ่งเป็นเป้าหมายสูงสุดของผู้นำและมีความพยายามอย่างมากในการบูรณาการความต้องการขององค์กร และของผู้ปฏิบัติงานให้เป็นไปด้วยกันได้ด้วยดี ในทิศทางเดียวกัน ส่วนผู้นำแบบบูรณาการที่ขาดประสิทธิภาพเรียกว่า ผู้นำประนีประนอม (compromiser) คือผู้นำที่มุ่งจะประนีประนอมให้ ความสำคัญกับงานและผู้ปฏิบัติงานในระดับที่เท่ากัน และพยายามหลีกเลี่ยงหรือมุ่งไม่ให้เกิดความขัดแย้ง ซึ่งส่งผลให้ผู้นำไม่กล้าตัดสินใจ

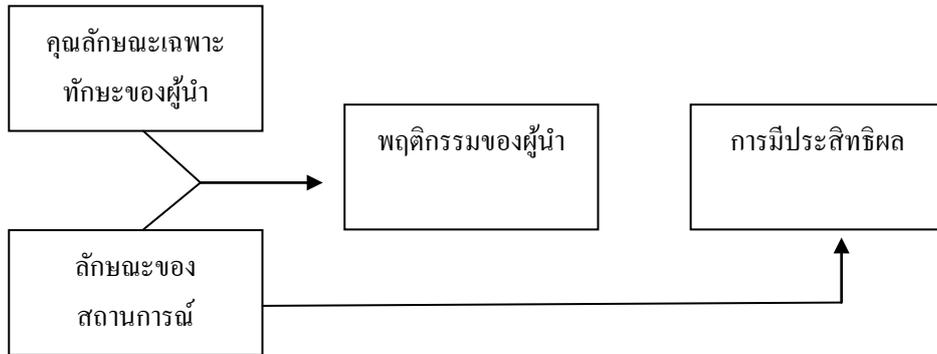
2.3 ผู้นำแบบอุทิศตน (dedicated style) หมายถึง ผู้นำที่มุ่งหมายความสำเร็จของงานสูง มากจนบางครั้งถึงกับละเลยความสนใจผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้นำแบบอุทิศตนที่มีประสิทธิภาพ เรียกว่า ผู้นำเผด็จการแบบมีเมตตา (benevolent autocrat) คือ ผู้นำที่จะชี้แนะการปฏิบัติงานด้านต่างๆ แต่ ยังให้ความสนใจรับฟังความคิดเห็นของผู้ใต้บังคับบัญชา ส่วนผู้นำแบบอุทิศตนที่ขาดประสิทธิภาพ เรียกว่า ผู้นำเผด็จการแบบรวมอำนาจ (bureaucrat autocrat) ผู้นำแบบนี้จะทำทุกอย่างเพื่อให้งาน สำเร็จตามเป้าหมาย โดยไม่ให้ความสนใจความคิดเห็นของผู้ใต้บังคับบัญชาขอคำสั่ง การควบคุม โกลัซติดสร้างแรงกดดัน และตัดสินใจทุกเรื่องด้วยตนเอง

2.4 ผู้นำแบบแยกตัว (separated style) หมายถึง ผู้นำที่สนใจในงานมากและลูกน้องน้อย จนถือได้ว่าเป็นผู้แยกตัวออกไปการปฏิบัติงาน ส่วนใหญ่ก็ทำตามกฎ ระเบียบของหน่วยงานไม่ชอบ รับผิดชอบงานใดๆ ด้วยตนเอง ผู้นำแบบแยกตัวที่พอมีประสิทธิภาพ เรียกว่า ผู้บริหารแบบทางการ (bureaucrat) เป็นผู้นำที่สั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นคนที่ตนเองได้รับมอบหมายมา โดย ผู้นำเป็นเพียงผู้นำสารเท่านั้น ผู้นำแบบแยกตัวที่ขาดประสิทธิภาพ เรียกว่า ผู้ละทิ้งหน้าที่ (deserter) คือ ผู้นำละทิ้งทั้งงาน ผู้ใต้บังคับบัญชา และองค์กร ปล่อยให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทำหน้าที่แทน ผู้นำ แบบนี้จะต่อต้านการเปลี่ยนแปลงที่จะต้องทำให้ตัวเองทำงานเพิ่มมากขึ้น และจะทำทุกอย่างเพื่อให้ สามารถอยู่ในตำแหน่งผู้นำได้ถ้าเกิดการเปลี่ยนแปลง (Reddin,1970)

3. ทฤษฎีภาวะผู้นำเชิงสถานการณ์ (contingency theories)

ลูเนนเบิร์ก และออสเตน (Lunenburg and Ornstein,1996) มีความเห็นที่ขัดแย้งกับข้อสรุป เกี่ยวกับรูปแบบภาวะผู้นำเชิงพฤติกรรมมีความสัมพันธ์กับการทำงานที่มีประสิทธิผลของ ผู้ตาม โดยอธิบายว่ายังมีปัจจัยอื่นๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องอีกมากมาย ไม่ใช่มาจากพฤติกรรมของผู้นำเพียงอย่าง เดียว การที่นักวิชาการสรุปว่าการทำงานของผู้ตามที่จะมีประสิทธิผลนั้นขึ้นอยู่กับรูปแบบ พฤติกรรมของผู้นำยังไม่สามารถที่จะสรุปให้ชัดเจนได้ และจากแนวคิดดังกล่าวจึงได้มีการศึกษา เกี่ยวกับทฤษฎีภาวะผู้นำเชิงสถานการณ์ (contingency theories) ซึ่งเป็นโมเดลทั่วไปของภาวะผู้นำที่

มีอิทธิพลมากที่สุด ในทศวรรษที่ 1980 ประกอบด้วยกลุ่มแนวคิด 4 กลุ่ม ที่ใช้ในการพิจารณา ได้แก่ คุณลักษณะเฉพาะและทักษะของผู้นำ ลักษณะของสถานการณ์ พฤติกรรมของผู้นำ และการมีประสิทธิภาพของผู้นำ ปรากฏในภาพที่ 13



ภาพที่ 13 โมเดลภาวะผู้นำเชิงสถานการณ์สำหรับความเข้าใจเกี่ยวกับภาวะผู้นำ
ที่มา : Hoy and Miskel (2008)

จากภาพประกอบ โมเดลดังกล่าวภาวะผู้นำเชิงสถานการณ์ ประกอบด้วย สมมติฐานที่ 1 คุณลักษณะเฉพาะ ทักษะของผู้นำ และลักษณะของสถานการณ์ ก่อให้เกิดพฤติกรรมของผู้นำและการมีประสิทธิผล สมมติฐานที่ 2 ปัจจัยลักษณะของสถานการณ์มีผลโดยตรงต่อการมีประสิทธิผล นอกจากนี้สถานะทางเศรษฐกิจสังคม (socioeconomic) ของแต่ละบุคคลเป็นปัจจัยที่ต้องคำนึงถึงอย่างมาก ลักษณะสถานการณ์จะมีอิทธิพลในประสิทธิภาพของผู้นำมากกว่าพฤติกรรมของตัวผู้นำ แนวคิดการบริหารเชิงสถานการณ์จะเป็นการค้นหาเงื่อนไขที่เฉพาะหรือตัวแปรสถานการณ์ซึ่งมีความสัมพันธ์กับลักษณะเฉพาะของผู้นำ พฤติกรรม และเกณฑ์วัดผลการปฏิบัติงาน

ไบรแมน (Bryman, 1996) จากหลักฐานระบุว่าในสิ่งแวดล้อมหนึ่งอาจจะใช้รูปแบบของผู้นำแบบหนึ่งที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพ ซึ่งภายใต้สิ่งแวดล้อมอื่นๆ ต้องใช้รูปแบบที่แตกต่างออกไปเพื่อควมมีประสิทธิภาพของผู้นำ

จากการที่ทฤษฎีภาวะผู้นำเชิงพฤติกรรมมีข้อจำกัดในการที่จะระบุว่าพฤติกรรมภาวะผู้นำรูปแบบใดจะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากหรือน้อย เนื่องจากบางสถานการณ์รูปแบบพฤติกรรมของผู้นำที่มุ่งคนก็มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่ารูปแบบพฤติกรรมของผู้นำที่มุ่งงาน ในขณะที่ในบางสถานการณ์รูปแบบพฤติกรรมของผู้นำที่มุ่งงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่ารูปแบบพฤติกรรมของผู้นำที่มุ่งคน ดังนั้นหลังจากปี ค.ศ. 1960 เป็นต้นมา นักวิจัยได้เริ่มสนใจที่จะปรับปรุงและพัฒนาในการศึกษาเรื่องภาวะผู้นำใหม่ โดยมุ่งศึกษาทฤษฎีภาวะผู้นำที่มีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น มีการศึกษาถึงสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปมีผลต่อประสิทธิภาพ

และประสิทธิผลของผู้นำอย่างไร ซึ่งเรียกว่า ทฤษฎีภาวะผู้นำเชิงสถานการณ์ (contingency theories) หมายถึงภาวะผู้นำที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยเกี่ยวกับสถานการณ์ในแต่ละด้านไม่ได้ขึ้นอยู่กับพฤติกรรมของภาวะผู้นำเพียงอย่างเดียว ทฤษฎีภาวะผู้นำเชิงสถานการณ์ที่สำคัญได้แก่ ทฤษฎีภาวะผู้นำของ Hersey and Blanchard และ ทฤษฎีทางสู่เป้าหมายของ House

4. ทฤษฎีเชิงสถานการณ์ของ Fiedler (Fiedler's contingency theory)

เฟร็ดเลอร์ และเคเมอร์ (Fiedler and Chemers) ได้ทำการศึกษารูปแบบพฤติกรรมของภาวะผู้นำและปัจจัยเกี่ยวกับสถานการณ์ขององค์การเข้าด้วยกัน เพื่อหาความเหมาะสมของรูปแบบพฤติกรรมผู้นำว่ามีความเหมาะสมกับสถานการณ์ใดหรือในอีกความหมายหนึ่งก็คือ รูปแบบของสถานการณ์ที่แตกต่างกัน ควรใช้รูปแบบพฤติกรรมผู้นำแบบใดจึงจะเกิดประสิทธิผลมากที่สุด ซึ่ง Fiedler และ Chemers ได้เสนอองค์ประกอบที่สำคัญของภาวะผู้นำเชิงสถานการณ์ 3 องค์ประกอบ ได้แก่ ประเภทของพฤติกรรมผู้นำ อำนาจตามตำแหน่ง และแบบจำลองภาวะผู้นำเชิงสถานการณ์

4.1 องค์ประกอบด้านพฤติกรรมผู้นำ (leadership style) แบ่งประเภทพฤติกรรมของผู้นำออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ประเภทที่ 1 ผู้นำที่มีพฤติกรรมแบบมุ่งงาน และประเภทที่ 2 ผู้นำที่มีพฤติกรรมแบบมุ่งความสัมพันธ์ โดยเครื่องมือแบบวัดผู้ร่วมงานที่พึงพอใจน้อยที่สุด หรือ The LPC Scale (LPC:Least Preferred Co-worker) ซึ่งมีลักษณะเป็นมาตราส่วนประมาณค่า (rating scale) สำหรับการแปลผลคะแนน บุคคลที่ได้คะแนนสูงจากแบบวัดผู้ร่วมงานที่พึงพอใจน้อยที่สุด (LPC) อธิบายว่าผู้ตอบมีความพึงพอใจในทางบวก ผู้ตอบมีความพึงพอใจต่อผู้ร่วมงาน มีความจงรักภักดี มีความรู้สึกอบอุ่น มีความอ่อนโยน และมีประสิทธิภาพในการทำงาน ในทางตรงกันข้ามถ้าบุคคลได้คะแนนต่ำ จากแบบวัดผู้ร่วมงานที่พึงพอใจน้อยที่สุด (LPC) อธิบายว่าผู้ตอบมีความพึงพอใจในด้านลบ ผู้ตอบไม่มีความพึงพอใจต่อผู้ร่วมงาน มีการนิทาหลัง รู้สึกเย็นชา แข็งกระด้าง และขาดประสิทธิภาพในการทำงาน คะแนนแบบวัดผู้ร่วมงานที่พึงพอใจน้อยที่สุด (LPC) คะแนนการวัดที่บ่งชี้คุณค่าของการบรรลุความสำเร็จในการปฏิบัติงาน หมายถึง แรงจูงใจในการปฏิบัติงาน (task motivated) และคะแนนการวัดที่บ่งชี้การรักษาความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างบุคคล หมายถึง แรงจูงใจในไฟสัมพันธ์ (relationship motivated)

4.2 องค์ประกอบด้านการควบคุมสถานการณ์ (situational control) คือระดับของอำนาจและอิทธิพลที่ผู้นำมีและนำมาใช้ในการวางแผน ตัดสินใจ และกำหนดกลยุทธ์ของการกระทำ เฟร็ดเลอร์และ การ์เซีย (Fiedler and Garcia.1987) การควบคุมสถานการณ์ถูกกำหนดโดยปัจจัย 3 ประการ ได้แก่ อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ (position power) เป็นอำนาจที่องค์กรมอบให้ผู้นำโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อนำไปใช้ในการทำงาน ตัวอย่างเช่น ผู้นำสามารถให้รางวัล และลงโทษผู้ร่วมงาน หรือสมาชิกในองค์กรได้และสมาชิกสามารถที่จะปลดผู้นำได้เช่นกัน โครงสร้างของงาน (task

structure) คือขอบเขตซึ่งเกี่ยวกับการปฏิบัติงานมากกว่าการควบคุมโดยผู้นำมีการสั่งการ โดยกลุ่มสำหรับความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำและสมาชิก (leader-member relations) หมายถึง ผู้นำเป็นที่ยอมรับและเคารพนับถือของกลุ่มสมาชิกซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญ การเคารพนับถือต่อผู้นำกับสมาชิกเกี่ยวข้องกับคุณภาพของความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ระหว่างผู้นำและผู้ใต้บังคับบัญชา และระดับของการมอบอำนาจหน้าที่ในตำแหน่งอย่างไม่ทางการให้กับผู้นำ

4.3 องค์ประกอบด้านแบบจำลองทางสถานการณ์ที่ใช้วัดความมีประสิทธิภาพ (effectiveness) ทฤษฎี The Least Preferred Co-worker เป็นจุดแข็งที่ส่งผลให้มีการนำไปใช้ในกลุ่มที่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการบรรลุผลสำเร็จในการปฏิบัติงาน การศึกษาของ Fiedler จำนวนมากมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการวัดประสิทธิภาพของกลุ่ม โดยใช้ กำไรสุทธิ (net profit) ต้นทุนต่อหน่วย (cost per unit) อัตราร้อยละที่จะบรรลุผลสำเร็จ จำนวนของการแก้ปัญหา และประสิทธิภาพของผู้นำถูกกำหนดและตัดสินโดยระดับผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติงาน จากการรวบรวมข้อมูลก่อนปี 1962 Fiedler ได้พัฒนาข้อเสนอ 3 ข้อ สำหรับทฤษฎีสถานการณ์

4.3.1 ข้อ 1 สถานการณ์ที่มีการควบคุมในระดับสูง การใช้ผู้นำแบบมุ่งการปฏิบัติงาน จะเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่าการใช้ผู้นำแบบที่มุ่งความสัมพันธ์

4.3.2 ข้อ 2 สถานการณ์ที่มีการควบคุมในระดับปานกลาง การใช้ผู้นำแบบมุ่งความสัมพันธ์ จะเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่าการใช้ผู้นำแบบที่มุ่งการปฏิบัติงาน

4.3.3 ข้อ 3 สถานการณ์ที่มีการควบคุมในระดับต่ำ การใช้ผู้นำแบบมุ่งเน้นที่การปฏิบัติงาน จะเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่าการใช้ผู้นำแบบที่มุ่งความสัมพันธ์

5. ทฤษฎีภาวะผู้นำของ เฮอร์เชย์ และ บลันชาร์ด Hersey และ Blanchard (Hersey and Blanchard's Situational Theory) หรือ ทฤษฎีวงจรชีวิต (life cycle theory of leadership)

Hersey และ Blanchard (1988) ได้เสนอทฤษฎีวงจรชีวิต โดยได้รับอิทธิพลจากทฤษฎี Reddin คือ แบบภาวะผู้นำอาจ มีประสิทธิภาพหรือไม่ก็ได้ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ ทฤษฎีนี้ให้ความสำคัญกับผู้ตามในด้านของระดับความพร้อมและวุฒิภาวะ ภาวะผู้นำที่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลนั้นขึ้นอยู่กับระดับความพร้อมและวุฒิภาวะของผู้ตาม ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนี้ไม่ได้รับความสนใจจากทฤษฎีภาวะผู้นำแบบอื่นๆ องค์ประกอบของภาวะผู้นำตามสถานการณ์ตามทฤษฎีของ Hersey and Blanchard ประกอบด้วย (1) จำนวนของการออกคำสั่ง การให้คำแนะนำต่างๆ หรือพฤติกรรมด้านการทำงาน (2) ปริมาณการสนับสนุนทางอารมณ์ สังคม หรือพฤติกรรม ด้านมนุษยสัมพันธ์ และ (3) ความพร้อมของผู้ตามหรือกลุ่มผู้ตาม และ Hersey and Blanchard ได้แบ่งพฤติกรรมของผู้นำ และวุฒิภาวะของผู้นำดังนี้

5.1 ผู้นำแบบบอกทุกอย่างหรือแบบสั่งการ (telling or directing:Q1) เป็นพฤติกรรมผู้นำที่มุ่งงานสูงแต่มุ่งความสัมพันธ์ต่ำ ผู้นำประเภทนี้จะให้คำแนะนำและดูแลลูกน้องอย่างใกล้ชิดผู้นำจะมีการระบุและอธิบายวิธีการทำงานให้กับผู้ตาม ผู้นำแบบบอกทุกอย่างหรือแบบสั่งการเหมาะสมกับผู้ตามที่ไม่ยินดีหรือเต็มใจที่จะทำงาน ขาดความสามารถในการทำงาน และขาดความเชื่อมั่นในตนเองในการปฏิบัติงาน

5.2 ผู้นำแบบขายความคิดหรือแบบให้คำแนะนำ (selling or coaching:Q2) เป็นพฤติกรรมผู้นำที่มุ่งงานสูงและในขณะเดียวกันก็มุ่งความสัมพันธ์สูงเช่นกัน ผู้นำประเภทนี้จะคอยชี้แนะผู้ตามที่ขาดความสามารถในการทำงาน แต่ถ้าผู้ตามได้รับการสนับสนุนให้ทำพฤติกรรมนั้น โดยการให้รางวัลก็จะทำให้เกิดความเต็มใจที่จะรับผิดชอบงานและกระตือรือร้นที่จะทำงานมากขึ้น ผู้นำแบบขายความคิดหรือแบบให้คำแนะนำเหมาะสมสำหรับผู้ตามที่ยินดีหรือเต็มใจที่จะทำงานแต่ขาดทักษะที่เหมาะสมในการปฏิบัติงาน

5.2 ผู้นำแบบมีส่วนร่วมหรือผู้นำที่ให้การสนับสนุน (participating or supporting:Q3) เป็นพฤติกรรมผู้นำที่มุ่งงานต่ำแต่มุ่งความสัมพันธ์สูง ผู้นำประเภทนี้จะคอยอำนวยความสะดวกต่างๆ ในการตัดสินใจ มีการซักถาม มีการติดต่อสื่อสาร 2 ทาง คอยให้ความช่วยเหลือในด้านต่างๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อม ทำให้ผู้ตามปฏิบัติงานโดยความรู้ความสามารถอย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพผู้นำแบบมีส่วนร่วมหรือผู้นำที่ให้การสนับสนุนเหมาะสมกับผู้ตามที่เป็นบุคคลที่มีความสามารถแต่ขาดความเชื่อมั่นในตนเองและไม่เต็มใจที่จะรับผิดชอบในการปฏิบัติงานงาน

5.3 ผู้นำแบบมอบหมายงาน (delegating:Q4) เป็นพฤติกรรมผู้นำที่มุ่งงานต่ำแต่ในขณะเดียวกันก็มุ่งความสัมพันธ์ต่ำเช่นเดียวกัน ผู้นำเพียงให้คำแนะนำและช่วยเหลือเล็กๆ น้อยๆ ผู้ตามคิด และตัดสินใจเองในทุกๆ เรื่อง เพราะถือว่าผู้ตามเป็นผู้ที่มีระดับความพร้อมในการทำงานสูงสามารถทำงานให้มีประสิทธิภาพได้เป็นอย่างดี ผู้นำแบบมอบหมายงาน เหมาะกับผู้ตามที่มีระดับความพร้อมและเป็นบุคคลที่มีความสามารถสูง มีความยินดีและเต็มใจ และมีความเชื่อมั่นในตนเอง รวมถึงเป็นผู้ที่มีความรับผิดชอบในการทำงาน วุฒิภาวะหรือความพร้อมของผู้ตาม แบ่งได้ 4 ประเภท ดังนี้

5.3.1 ประเภทที่ 1 มีแรงจูงใจและความสามารถในระดับที่ต่ำ (low motivation and ability:M1)

5.3.2 ประเภทที่ 2 มีแรงจูงใจในการทำงานสูงแต่มีความสามารถต่ำ (adequate motivation but low ability:M2)

5.3.3 ประเภทที่ 3 มีความสามารถเพียงพอแต่มีแรงจูงใจในการทำงานต่ำ (adequate ability but low motivation:M3)

5.3.4 ประเภทที่ 4 มีความสามารถและมีแรงจูงใจที่จะทำงานสูง (needs ability and motivation are present:M4) (Blanchard et al.1985)

6. ทฤษฎีทางสู่เป้าหมาย (path-goal theory)

เฮาส์ (House.1971) ได้เริ่มต้นพัฒนาทฤษฎีทางสู่เป้าหมาย (path-goal theory) ของภาวะผู้นำ โดยที่ เฮาส์ และ เบส (House and Baetz.1979) ได้ศึกษางานวิจัย 40-50 ชิ้นงานวิจัย ซึ่งนำไปสู่การผสมผสานและสนับสนุนโมเดลทฤษฎีทางสู่เป้าหมาย (path-goal theory) และหลังจากนั้น House ได้ทำการปรับปรุงทฤษฎีใหม่ ตัวอย่างเช่น ได้ขยายจำนวนของพฤติกรรมผู้นำและผลลัพธ์ที่ได้จากตัวแปรแนวคิดเชิงสถานการณ์ที่ทันสมัย และได้พัฒนาข้อเสนอที่เฉพาะหรือสมมติฐานเฉพาะ จำนวน 26 ข้อ แนวคิดหลัก ได้แก่ พฤติกรรมผู้นำ ปัจจัยเชิงสถานการณ์ และประสิทธิผล ซึ่งเป็นส่วนประกอบของการปรับปรุงทฤษฎีทางสู่เป้าหมาย (path-goal theory)

ทฤษฎีทางสู่เป้าหมาย (Path-goal theory) มีรากฐานมาจากทฤษฎีการจูงใจในเชิงการคาดหวัง (expectancy motivation theory) สมมติฐานหลักของโมเดล คือ ผู้ตามจะมีแรงจูงใจถ้ามีความเชื่อว่ามีศักยภาพในการทำงานนั้น และผู้ตามจะมีความพยายามที่จะผลิตรายงานให้ได้ตามที่ปรารถนาหรือตามความต้องการและได้รับรางวัลตอบแทนสำหรับการทำงานที่คุ้มค่า (Northouse. 2004) ตัวอย่างของสมมติฐานเฉพาะของทฤษฎีมีความซับซ้อนพฤติกรรมของผู้นำ 5 รูปแบบ จะถูกกำหนดและมีความสัมพันธ์กับสถานการณ์และตัวแปรผลลัพธ์ผ่านทางสมมติฐาน รายละเอียดปรากฏดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 แนวคิดทฤษฎีทางสู่เป้าหมายของภาวะผู้นำที่มีการปรับปรุง แนวคิดทฤษฎีทางสู่เป้าหมายของภาวะผู้นำที่มีการปรับปรุง (Concepts in the Reformulated Path-goal Theory of Leadership)

พฤติกรรมผู้นำ (leader behavior)	สถานการณ์ (situation)	ผลลัพธ์(outcomer)
-ความชัดเจนของทาง เป้าหมาย	-ขบวนการการตัดสินใจของกลุ่ม	-แรงจูงใจผู้ใต้บังคับบัญชา
-มุ่งสัมฤทธิ์	-การเป็นตัวแทน	-ความสามารถของผู้ใต้บังคับบัญชา
-การทำงานที่ง่ายขึ้น	-การมีเครือข่าย	บัญชา
-การสนับสนุน	-เน้นคุณภาพ	-ความต้องการปฏิบัติงาน
-การมีปฏิสัมพันธ์	-การร่วมกันทำ	บัญชา
		-ความมีประสิทธิภาพของผู้ใต้บังคับบัญชา
		-ความมีประสิทธิภาพของหน่วยงาน

ที่มา : Hoy and Miskel (2008)

จากตารางที่ 1 ทฤษฎีมีความซับซ้อนพฤติกรรมของผู้นำจะถูกกำหนดให้มีความสัมพันธ์กับสถานการณ์และตัวแปรผลลัพธ์ผ่านทางสมมติฐาน ดังนี้

1. สมมติฐานที่ 1 ผู้นำที่มีพฤติกรรมแบบ path-goal clarifying คือ การมีศักยภาพที่ทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาต้องการและมีความชื่นชอบต่อสถานการณ์ในการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงการบรรลุความสำเร็จในภารกิจที่ปฏิบัติ เป็นไปตามมาตรฐานการปฏิบัติงานและการคาดหวังของคนอื่น มีการให้รางวัลและการลงโทษผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้นำที่มีพฤติกรรมแบบ path-goal clarifying ผู้บริหารที่อยู่ในระดับที่สูงกว่าจะต้องเป็นผู้ให้ข้อมูลที่ชัดเจนเป็นที่พึงพอใจของผู้ใต้บังคับบัญชาซึ่งจะนำมาซึ่งแรงจูงใจในการทำงาน เมื่อความต้องการที่จะปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นที่พึงพอใจแต่ยังมีความไม่ชัดเจน

2. สมมติฐานที่ 2 พฤติกรรมผู้นำแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (achievement-oriented leader behavior) เป็นพฤติกรรมที่มุ่งส่งเสริมความเป็นเลิศในการปฏิบัติงาน มีการกำหนดเป้าหมายที่ท้าทายแสวงหาวิธีปรับปรุงและพัฒนาการปฏิบัติงาน แสดงให้เห็นถึงความเชื่อมั่นในผู้ใต้บังคับบัญชา การมุ่งที่จะปฏิบัติงานให้ได้มาตรฐานที่สูง จำเป็นต้องพึ่งพาแรงจูงใจจากผู้ใต้บังคับบัญชา ดังนั้น House จึงได้เสนอว่าพฤติกรรมผู้นำแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (achievement-oriented leader behavior) จะมีประสิทธิภาพเมื่อผู้บังคับบัญชาที่สูงกว่าบริหารจัดการผู้ใต้บังคับบัญชาที่มีความรับผิดชอบในขณะเดียวกันก็ใช้วิธีการควบคุมการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชาให้มากขึ้นด้วย

3. สมมติฐานที่ 3 พฤติกรรมผู้นำแบบให้การสนับสนุน (supportive leader behavior) หมายถึง การให้สวัสดิการทางสังคมแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา การสร้างความเป็นมิตร และการใช้จิตวิทยาให้การสนับสนุนและการจัดสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมในการทำงาน ซึ่งจะนำไปสู่การยอมรับของผู้ใต้บังคับบัญชา การใช้พฤติกรรมผู้นำแบบให้การสนับสนุน เมื่อองค์การอยู่ในสถานการณ์วิกฤติ เต็มไปด้วยบรรยากาศของความตึงเครียด หรือผู้ใต้บังคับบัญชาเกิดการท้อแท้เมื่อสถานการณ์เข้าสู่สภาพที่เป็นปกติแล้ว การใช้พฤติกรรมผู้นำแบบให้การสนับสนุน (supportive leader behavior) จะไม่มีผลต่อการสร้างความพึงพอใจและการสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงานอีก

4. สมมติฐานที่ 4 พฤติกรรมแบบเน้นคุณค่า (value-based leader behavior) เป็นพฤติกรรมที่ผู้นำกระตุ้นให้ผู้ตามมีความต้องการที่จะสะสมคุณค่าให้แก่ตนเอง จะทำให้ผู้ตามมีความเชื่อมั่นว่าตนเองมีประสิทธิภาพ โดยการทำให้ผู้ตามรู้สึกว่าคุณค่า ผู้ตามให้ความร่วมมือ และให้การช่วยเหลือผู้นำ รวมถึงการที่ผู้นำชี้ให้เห็นถึงการมีวิสัยทัศน์ที่ชัดเจน หรือแสดงให้เห็นถึงเป้าหมาย ที่แสดงถึงการมีอนาคตที่ดีกว่าของผู้ตามเมื่อผู้ตามมีการปฏิบัติตามวิสัยทัศน์และใช้พฤติกรรมเชิงสัญลักษณ์โดยการเน้นคุณค่าที่ถูกรวบรวมไว้ในวิสัยทัศน์ซึ่งภาวะผู้นำที่เน้นคุณค่า จะช่วยลดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มของบุคคล

5. สมมติฐานที่ 5 การมีภาวะผู้นำร่วม (shared leadership) หมายถึง ผู้นำที่ได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการ มีสร้างพฤติกรรมการมีภาวะผู้นำร่วมกับสมาชิกในกลุ่มงาน จากการวิจัย พบว่าการที่ผู้นำมีการทำงานกับบุคคลในระดับเดียวกันอย่างแข็งขันมีความเกี่ยวข้องกับการมีประสิทธิภาพมากกว่าการใช้ภาวะผู้นำแบบนักบริหารอย่างเป็นทางการเพียงอย่างเดียว House ได้เสนอสมมติฐานที่ว่า การทำงานที่มีการพึ่งพาอาศัยระหว่างกันในหน่วยงาน สามารถส่งเสริมได้โดยที่ผู้นำต้องให้ความร่วมมือและแสดงความรับผิดชอบร่วมกันกับผู้ตาม เพื่อที่จะยกระดับการสร้างความตั้งใจในการทำงานร่วมกันในหน่วยงาน และได้ผลการปฏิบัติงานที่สูงขึ้น

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับทฤษฎีทางสู่เป้าหมาย (path-goal theory) ของผู้นำ House (1996) เป็นการปรับปรุงทฤษฎีที่รวบรวมมาจากทฤษฎีภาวะผู้นำอื่นๆ และมีผลการปฏิบัติที่เป็นเชิงประจักษ์ในช่วงเวลาที่ทำการสรุปรูปแบบทฤษฎีทางสู่เป้าหมาย (path-goal theory) ยังไม่ได้รับการทดสอบเชิงประจักษ์

กล่าวได้ว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จขององค์กรอีกปัจจัยหนึ่งก็คือ ภาวะผู้นำขององค์กร ประเด็นสำคัญก็คือ ควรเลือกใช้ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ บริบท สภาพแวดล้อม ตลอดจนสภาพปัญหา ความต้องการขององค์กร และบุคลากร

พฤติกรรมภาวะผู้นำ

เซอร์จิโอแวนนี (Sergiovanni, 1992, อ้างถึงใน ประยุทธ์ ชูสอน, 2548) ได้จำแนกแรงขับหรือพฤติกรรมความเป็นผู้นำไว้ 5 ประการ คือ

1. แรงขับทางเทคนิค (technical forces) พฤติกรรมทางเทคนิคเป็นสิ่งรับรองการบริหารที่มีประสิทธิภาพ ประกอบด้วยการเป็นผู้บริหารที่ดี มีการวางแผนงาน การจัดระเบียบการทำงาน มีการประสานงาน และการควบคุมที่ดี รวมถึงการจัดหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพ

2. แรงขับด้านมนุษย (human forces) พฤติกรรมด้านนี้ เป็นทักษะในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล การมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี การสร้างแรงจูงใจ และการสร้างขวัญกำลังใจที่ดีในการทำงาน การบริหารแบบมีส่วนร่วม ซึ่งทักษะในด้านนี้เป็นสิ่งสำคัญที่สร้างบรรยากาศในการทำงานที่ดีให้เกิดขึ้นในองค์กร

3. แรงขับด้านการศึกษา (educational forces) พฤติกรรมด้านนี้ ได้แก่ ความสามารถในการวิเคราะห์ปัญหาทางการศึกษา การดำเนินการกำกับติดตาม และให้คำแนะนำปรึกษาแบบคลินิก การประเมินผล การพัฒนาหลักสูตร การจัดกิจกรรมสำหรับการพัฒนาบุคลากรในลักษณะของการให้ความรู้แบบรวบยอด (conceptual knowledge)

4. แรงขับเคลื่อนทางสัญลักษณ์ (symbolic forces) พฤติกรรมด้านนี้แสดงสิ่งที่ผู้นำเชื่อว่ามี ความสำคัญและมีคุณค่าต่อองค์กร แรงขับเคลื่อนนี้เกี่ยวข้องกับ การกำหนดเป้าหมาย ว่าด้วยความ ต่อเนื่องของการปฏิบัติงานจากความเป็นผู้นำอย่างเป็นทางการ ซึ่งมีผลของการโน้มน้าวทำให้เกิด ความชัดเจน ฉันทามติ และความผูกพันที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์พื้นฐานขององค์กรการกระทำเชิงสัญลักษณ์ โดยผู้บริหารกำหนดรูปแบบพฤติกรรมที่ต้องการ

5. แรงขับเคลื่อนทางวัฒนธรรม (cultural forces) ผู้นำทางวัฒนธรรมทำหน้าที่เป็นพระเถระชั้น ผู้ใหญ่ที่ทำหน้าที่เป็นผู้ปกครองพระสงฆ์ ผู้นำพยายามเสริมคุณค่าความเชื่อ และธรรมเนียมปฏิบัติ เกี่ยวกับสิ่งที่ถูกมองว่ามีคุณค่าอย่างสูงสุด ใช้วิธีการปฐมนิเทศสมาชิกใหม่ของกลุ่ม เกี่ยวกับคุณค่า และความเชื่อขององค์กรหรือโดยการเล่าถึงความรุ่งเรืองในอดีต หรือโดยการอธิบายกระบวนการทำงานและมาตรฐานที่คาดหวัง

สรุปสาระที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรม

ภาวะผู้นำเป็นกระบวนการใช้อำนาจ และอิทธิพลในการโน้มน้าวให้บุคคลปฏิบัติกิจกรรม ต่างๆ ให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ร่วมกัน เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของ องค์กรอีกปัจจัยหนึ่ง อย่างไรก็ตามความสำเร็จขององค์กรจะมีได้ด้วยการเลือกใช้ภาวะผู้นำให้ เหมาะสมกับสถานการณ์ บริบท สภาพแวดล้อม ตลอดจนสภาพปัญหา ความต้องการขององค์กร และบุคลากร

การนำนโยบายการศึกษาสู่การปฏิบัติ

(educational policy implementation)

นโยบายเป็นแนวดำเนินการ ใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจ เพื่อการปฏิบัติภารกิจต่างๆ ใน ลักษณะแสดงให้เห็นถึงวิถิต่าง และผลแห่งการดำเนินงานของผู้บริหารและองค์กร เป็น กระบวนการที่มีความสำคัญที่สุด โดยมีรายละเอียดที่เกี่ยวข้องต่อไปนี้

การนำนโยบายการศึกษาสู่การปฏิบัติในบริบทของสังคมไทย

นโยบายการศึกษาจัดเป็นสาขาหนึ่งของนโยบายสาธารณะ ซึ่งสังคมไทยได้ให้ความสำคัญ เช่นเดียวกับนโยบายสาธารณะสาขาอื่นๆ มาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 โดยประเทศไทยได้ เริ่มใช้ แผนการศึกษาแห่งชาติฉบับแรกที่เรียกว่า "โครงการศึกษา" มาตั้งแต่ พ.ศ.2441 นับจำนวน แผนการ ศึกษาแห่งชาติถึงปัจจุบัน คือ แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2545-2549 รวมเป็น 14 แผน ด้วยกัน

(เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์, 2544, หน้า 10) นโยบายทางการศึกษาถือเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายสาธารณะ (public policy) ซึ่งปรากฏอยู่ในหลายรูปแบบ นอกจากที่ปรากฏในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติแล้ว จะพบได้ในคำแถลงนโยบายของพรรคการเมืองที่บริหารประเทศ และนโยบายของรัฐมนตรีที่กำกับดูแลกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งโดยปกติจะได้มีการกำหนดนโยบายและกระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยผ่านระบบราชการซึ่งเป็นกลไกของรัฐ ดังที่คณะรัฐบาลในปัจจุบันได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาไว้ว่า "รัฐจะปฏิรูปการศึกษาตามเจตนารมณ์ แห่งรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 เพื่อพัฒนาสังคมไทยให้เป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ อันเป็นเงื่อนไขไปสู่ระบบเศรษฐกิจฐานความรู้ ให้คนไทยทั้งปวงได้รับโอกาสเท่าเทียมกันที่จะเรียนรู้และฝึกอบรมได้ตลอดชีวิต และมีปัญญาเป็นทุนไว้สร้างงานและสร้างรายได้ และนำประเทศให้รอดพ้นจากวิกฤตเศรษฐกิจและสังคม" พรบ.การศึกษาแห่งชาติจะกำหนดแนวนโยบายในองค์กรภาครัฐและเอกชน ที่รับผิดชอบงานการศึกษาของชาติทุกระดับ ทุกประเภท ต้องนำแนวนโยบาย ดังกล่าวไปปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินการจัดการศึกษาขององค์กรภาครัฐ ของสถานศึกษาทุกประเภทและทุกระดับ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินงานการศึกษาเป็นไปตามเจตจำนงของนโยบาย ดังกล่าว

การศึกษาเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีความสมบูรณ์ทั้งทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา และสังคม เพื่อให้สามารถปรับตัวในการดำรงชีวิตได้อย่างสอดคล้องกับสภาวะความเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและวัฒนธรรม ดังนั้น การที่จะพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ให้มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์และพัฒนาตนเองไปพร้อมๆ กับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ ย่อมจำเป็นต้องอาศัยการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพเป็นสำคัญ คุณภาพการศึกษาถือได้ว่าเป็นหัวใจในการจัดการศึกษา การพัฒนาคุณภาพการศึกษาจึงเป็นงานสำคัญที่ต้องดำเนินการอยู่เสมอ และต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบ มีความต่อเนื่อง และมีการตรวจวัด ระดับคุณภาพทางการศึกษาอย่างเป็นระยะๆ ทั้งนี้เพื่อค้นหาปัญหาและกำหนดทิศทางการพัฒนาให้นำไปสู่ความก้าวหน้าทางการศึกษา การจัดการศึกษาให้มีคุณภาพ และสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้นั้น กระทรวงศึกษาธิการซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการศึกษา ต้องกระจายอำนาจด้านวิชาการงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป (พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 มาตรา 39) ลงสู่หน่วยงาน คือ สถานศึกษา ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติ พร้อมทั้งให้ผู้ปกครอง ผู้นำชุมชน องค์กรปกครองท้องถิ่น มีส่วนร่วมรับผิดชอบในการจัดการเรียนการสอน โดยเน้นนักเรียนเป็นสำคัญ เพื่อพัฒนาผู้เรียนให้เป็นคนดี คนเก่ง และมีความสุข

ปัจจุบันสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วในกระแสโลกาภิวัตน์ ซึ่งเป็นยุคข้อมูลข่าวสาร สารสนเทศ และเทคโนโลยี การจัดการศึกษาจึงต้องมีการปรับ

เปลี่ยนตามกระแสการเปลี่ยนแปลงนั้นเพื่อผลิตคนที่มีคุณภาพ และสามารถใช้ชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข จากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นการยากที่จะทราบว่า ผู้เรียนจะมีคุณสมบัติ ตามหลักสูตร และตามที่สังคมคาดหวังหรือไม่ โรงเรียนจะผลิตผู้เรียนที่มีความสามารถ มีลักษณะ ที่พึงประสงค์ตามหลักสูตรกำหนด และความคาดหวังของสังคมได้อย่างไร และกระบวนการในการจัดการศึกษามีมาตรฐานใกล้เคียงกัน นอกจากปัญหาในเรื่องผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนดังกล่าวแล้วยังมี ปัญหาในเรื่องอื่นๆ อีก ดังนี้

1. ผู้จบการศึกษาในแต่ละระดับของหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน ยังไม่มีคุณภาพที่สังคมพอใจ เป็นการแสดงถึงการไม่ตอบสนองต่อความต้องการของสังคม

2. ยังไม่มีมาตรฐานกลางที่โรงเรียนต่างๆ ที่พึงมีพึงประสงค์ และพึงผลิตให้ได้ผลเท่าเทียมกัน รวมทั้งการนำหลักสูตรไปใช้ในการจัดการเรียนการสอน

3. มีความสับสนและขาดสภาพสมดุลของแนวคิดต่าง ๆ เช่น นโยบาย เช่น การรวมอำนาจ การกระจายอำนาจ การควบคุมจากส่วนกลาง การให้โรงเรียนเป็นอิสระและอยู่ในความ ดูแลของท้องถิ่น สัดส่วนของการบังคับและการปล่อยให้เลือกเรียนเสรี ความเข้มงวดในมาตรฐาน ความรู้ ความสามารถและคุณธรรม จริยธรรม กับการยินยอมให้มีความยืดหยุ่นหลากหลาย

4. ขาดมาตรการที่จะกำกับ กำชับให้โรงเรียนดำเนินงานอย่างจริงจัง ในการพัฒนาคุณภาพของการจัดการเรียนการสอนและการปฏิบัติต่างๆ ตามแนวทางการใช้หลักสูตรให้ได้ผลสำเร็จจริงจัง

5. ขาดแรงจูงใจ หรือการเสริมแรงเพื่อการยกย่องให้เกียรติ ให้รางวัลในความก้าวหน้า ตามระบบตำแหน่งของผู้บริหาร โรงเรียนและคณะครู นักเรียนที่มีผลการปฏิบัติงานสอดคล้องกับ เกณฑ์มาตรฐาน

พฤทธิ ศิริบรรณพิทักษ์ (2548) กล่าวว่า การน่านโยบายไปปฏิบัติ เป็นการแปลความหมาย นโยบาย การรวบรวมทรัพยากร การวางแผน การจัดองค์กรและการดำเนินงานเพื่อก่อให้เกิด โครงการและแผนปฏิบัติการที่เป็นรูปธรรมตามนโยบาย ดังนั้นการที่สถานศึกษาจะดำเนินการ เพื่อให้เกิด โครงการและแผนปฏิบัติการที่เป็นรูปธรรมตามนโยบายได้นั้น การแปลข้อความ นโยบาย การรับรู้ถึงความหมายนโยบายได้นั้น สถานศึกษาจะต้องมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์โดย จัดทำวิสัยทัศน์พันธกิจ โครงการ/กิจกรรมหรือแผนปฏิบัติการประจำปี เพื่อเป็นเครื่องมือให้บุคลากรทุกคนในหน่วยงานมีแนวปฏิบัติร่วมกัน

จากที่กล่าวมาแล้วทำให้ทราบว่านโยบายการศึกษาเป็นสิ่งจำเป็น และมีความสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพประชากรของประเทศ การน่านโยบายการศึกษาไปปฏิบัติยังคงประสบกับปัญหา

และอุปสรรคมากมาย ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อความสำเร็จ ดังนั้นเหล่านักวิชาการไทยจึงให้ความสนใจในการศึกษาถึงปัญหาและแนวทางในการนำนโยบายการศึกษาไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ

ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานสู่การปฏิบัติ

1. ปัจจัยด้านภาวะผู้นำ

ภาวะผู้นำ คือ พฤติกรรมส่วนตัวหรือความสามารถของบุคคลหนึ่ง ที่จะสร้างความเชื่อมั่นและให้การสนับสนุนหรือชักนำกิจกรรมของกลุ่ม ชักจูงหรือโน้มน้าวผู้อื่นให้ค้นหาหนทางที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ เป็นความสัมพันธ์ที่มีอิทธิพลระหว่างผู้นำและผู้ตาม ซึ่งทำให้เกิด การเปลี่ยนแปลงเพื่อบรรลุเป้าหมายของกลุ่มร่วมกัน ดังคำกล่าวของ Richard L.Hughes.(1999, p.1) ที่ว่า "Leadership is a Process, not a Position"

ผู้นำองค์กรควรมีคุณลักษณะเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง มีความเข้าใจเป้าหมาย และแนวทางการปฏิรูปการศึกษาชัดเจน และมีพลังที่จะฝ่าฟันปัญหาและอุปสรรค ผู้นำนโยบาย คือ ผู้ที่จะประสานความพยายามของผู้ปฏิบัติที่ร่วมรับผิดชอบแผนการศึกษาให้เดินหน้าไปสู่จุดหมาย โดยผู้นำจะต้องทำหน้าที่ประสานการตัดสินใจ และแก้ไขปัญหาในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ คอยกำกับตรวจสอบผลการปฏิบัติ และแสวงหาทรัพยากร เพื่อสนับสนุนการดำเนินการ (กล้าทองขาว,2548) และจากผลการศึกษาของทิสนา แจมมณี และคณะ (2544) พบว่า องค์กรประกอบด้านผู้บริหาร ซึ่งเน้นการพัฒนาวิชาการ กล้าตัดสินใจ เพื่อผลักดันการเปลี่ยนแปลง มนุษย์สัมพันธ์ที่ดี เป็นประชาธิปไตย และเป็นแบบอย่างที่ดี เป็นปัจจัยสำคัญที่เป็นแรงผลักดันช่วยให้การนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไปปฏิบัติ ด้านการปฏิรูปการเรียนรู้ของ โรงเรียนประสบความสำเร็จ และผลจากการศึกษาของ เก็จกนก เอื้อวงศ์ (2546) พบว่า การที่ผู้บริหารมีความมุ่งมั่น ทুমเท สนใจใฝ่เรียนรู้ ใช้ทั้งการบริการแบบมีส่วนร่วม และการบริหารแบบเข้มงวด เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริมการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติในด้านการประกันคุณภาพการศึกษา

ส่วนประสิทธิ์ เขียวศรี (2544) ทำการวิจัยเรื่อง การนำเสนอแบบจำลองการพัฒนาภาวะผู้นำของผู้บริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน พบคุณลักษณะของภาวะผู้นำ 5 ด้าน ได้แก่ (1) ด้านความรู้ (2) ด้านทักษะ (3) ด้านทัศนคติ (4) ด้านคุณธรรมและจริยธรรม และ 5) ด้านบุคลิกภาพ กล่าวคือ การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานและมาตรฐานวิชาชีพของผู้บริหารโรงเรียน ต้องการผู้บริหาร มีอาชีพ เนื่องจากโรงเรียนต้องมีการบริหารจัดการด้วยตนเองมากขึ้น ดังนั้นผู้บริหารโรงเรียนจึงจำเป็นต้องมีภาวะผู้นำคือ ความรู้ ทักษะ ทัศนคติ คุณธรรม จริยธรรม และบุคลิกภาพ ซึ่งการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ผู้บริหารต้องมีความรู้เกี่ยวกับการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ทั้งทฤษฎีและการปฏิบัติการ วางแผน กลยุทธ์และการบริหาร กลยุทธ์ การบริหารเชิงคุณภาพ

และการประกันคุณภาพการศึกษา การบริหารการเปลี่ยนแปลง วัฒนธรรมองค์กร หลักสูตรและการจัดการการเรียนการสอน เทคโนโลยีการศึกษา และวัดและประเมินผล การเปลี่ยนแปลงครั้งยิ่งใหญ่ของวงการศึกษไทย คือ การปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับ 2) พ.ศ.2545 เป็นการเปลี่ยนแปลงทั้งระบบ โครงสร้างการบริหารระบบบริหารงานบุคคล และที่สำคัญกระบวนการเรียนการสอน คือ ปรับวิธีเรียนเปลี่ยนวิธีสอน เป็นการเปลี่ยนแปลงตั้งแต่ระดับนโยบาย หน่วยงานสูงสุด ลงมาถึงหน่วยปฏิบัติคือ ผู้บริหารสถานศึกษา หลายคนมองว่าเป็นเรื่องยุ่งยาก ซับซ้อน บางกลุ่มต่อต้านการเปลี่ยนแปลงและบางกลุ่มเห็นความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลง ถึงอย่างไรก็ตาม บทบาทที่สำคัญที่ทำให้เกิดการขับเคลื่อนเพื่อก้าวทันความเปลี่ยนแปลง คือผู้นำ ซึ่งจะต้องเป็นผู้นำแห่งการเปลี่ยนแปลง ในยุคของการแข่งขันที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางจนถึงระดับนานาชาติ เมื่อเป็นเช่นนี้เราขอมลึกลงไปไม่พ้นที่จะทำให้ต้องตื่นตัว เปลี่ยนแปลง และพัฒนาอยู่ตลอดเวลา

ดังนั้นปัจจัยด้านภาวะผู้นำคือ คุณลักษณะและพฤติกรรมของผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถ มีรูปแบบหรือแนวทางในการบริหาร มีความรับผิดชอบ และความมุ่งมั่นในการดำเนินการตามนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานให้บรรลุผล

2. ปัจจัยด้านบุคลากร

ทิสนา เขมมณี และคณะ (2544) ได้กล่าวถึง ปัจจัยด้านบุคลากรที่เป็นแรงผลักดันการนำนโยบายการศึกษาด้านการปฏิรูปการเรียนรู้ของโรงเรียน ประกอบด้วย คุณสมบัติของครู การพัฒนาตนเองด้านการเตรียมการสอน การจัดกิจกรรมการเรียนรู้

นงลักษณ์ วิรัชชัย (2545) กล่าวว่า ปัจจัยด้านบุคลากร ประกอบด้วย คุณลักษณะของครู ได้แก่ ความรู้ ความสามารถ ในวิชาชีพครู ครูมีเจตคติที่ดี มีแรงจูงใจและความพึงพอใจในการทำงาน ในด้านคุณลักษณะของผู้เรียน ได้แก่ นักเรียนมีเจตคติที่ดี และมีความสนใจใฝ่หาความรู้

กล้า ทองขาว (2548) ได้กล่าวถึง ปัจจัยด้านบุคลากร ประกอบด้วย ความรู้และความสามารถของบุคลากร บุคลากรได้รับการพัฒนา และฝึกอบรมให้มีความรู้ ความสามารถและการมีบุคลากรเพียงพอต่อการปฏิบัติงาน

ดังนั้นปัจจัยด้านบุคลากร ได้แก่ คุณลักษณะของครูหรือบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถในการจัดการเรียนการสอน และการพัฒนางาน มีเจตคติที่ดีต่อการดำเนินงานตามนโยบาย มีความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ มีความมุ่งมั่นในการดำเนินงาน มีการพัฒนาคุณภาพบุคลากร มีความพอเพียงของบุคลากร มีขวัญและกำลังใจในการทำงาน

3. ปัจจัยด้านงบประมาณ

การปฏิรูปการศึกษาตามเจตนารมณ์ของ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับ 2) พ.ศ.2545 เป็นการเปลี่ยนแปลงทั้งระบบ โครงสร้างการบริหาร ระบบบริหารงานบุคคล และที่สำคัญกระบวนการเรียนการสอน คือ ปรับเป็นการปฏิรูปการศึกษาไทยทั้งระบบ ทั้งด้านการเรียนรู้ การบริหาร และการจัดการศึกษา เรื่องที่ถือว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญหนึ่งของความสำเร็จในการปฏิรูปการศึกษา คือ "ทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา" ซึ่งจะต้องมีการปฏิรูปการจัดสรรการเงินด้านการศึกษาให้เอื้ออำนวยต่อการปฏิรูปการศึกษาด้วย เพราะปัจจัยด้านการจัดสรรและบริหารการเงินเพื่อศึกษามีความสำคัญยิ่งต่อการดำเนินการและพัฒนาการศึกษาไทย กล่าวคือ หากมีการจัดสรรและบริหารการเงินทางการศึกษาที่มีประสิทธิภาพ ย่อมจะนำไปสู่การพัฒนากระบวนการศึกษาไทยบรรลุเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ที่มุ่งเน้นพัฒนาผู้เรียนให้มีศักยภาพและมีคุณภาพมาตรฐานสากล รวมทั้งมีขีดความสามารถในการแข่งขันได้อย่างทัดเทียมในสังคมโลก ดังนั้นรัฐบาล นับตั้งแต่ผู้บริหารกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และผู้บริหารระดับโรงเรียน รวมทั้งบุคคลในสังคม ชุมชนและบุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งหลาย ถึงเวลาแล้วที่จะต้องยอมรับกับปัญหา และร่วมกันจัดการ แก้ปัญหางบประมาณเพื่อการศึกษาอย่างจริงจัง เพื่อให้เป็นประโยชน์แก่ผู้เรียน และส่งผลต่อคุณภาพการศึกษาของสังคมไทยได้อย่างแท้จริงดังคำกล่าวของ (เป๊ว อึ้งภากรณ์) ที่กล่าวไว้ว่า "ถ้าเราไม่สามารถเจียดเงินมาเพื่อการศึกษา ไม่น่าจะสามารถเจียดเงินไปสำหรับเรื่องอื่น เพราะปัญหาอื่นๆ เช่น ภัยคอมมิวนิสต์ อันธพาล อาชญากรรม วิทยุ การปกครองระบอบประชาธิปไตย หรือแม้แต่การเศรษฐกิจและการผลิตตกต่ำ ปัญหาเหล่านี้จะป้องกันแก้ไขไม่ได้ถ้าเราไม่ยอมลงทุนในสิ่งประเสริฐที่สุด คือ คน"

กล้า ทองขาว (2548) ได้กล่าวถึง ปัจจัยด้านงบประมาณ ประกอบด้วย องค์กรมีเงินทุนสนับสนุน มีระเบียบการใช้จ่ายที่ยืดหยุ่น ได้รับการสนับสนุนด้านการเงินและงบประมาณที่เพียงพอ การบริหารแผนการใช้งบประมาณ และการกำกับให้เป็นไปตามนโยบายผู้บริหาร โรงเรียนจะต้องให้ความสำคัญกับการวางแผนและกำหนดเป้าหมาย และจัดลำดับความสำคัญของการให้เงินให้ชัดเจน กล่าวคือ ต้องให้ความสำคัญกับกิจกรรมการเรียนการสอนเป็นอันดับแรก และในการดำเนินงานก็ต้องแสดงให้เห็นว่าได้ใช้งบประมาณสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ แผนและเป้าหมายของโรงเรียน รวมทั้งนำผลการประเมินการปฏิบัติงาน วิเคราะห์จุดเด่น-จุดด้อย ของโรงเรียนนำมาเป็นตัวตั้ง และนำทรัพยากรหรืองบประมาณเข้ามาเป็นตัวสนับสนุน เพื่อให้การบริหารงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้เรียน ภายใต้การดำเนินงานที่ถูกต้อง โปร่งใส และตรวจสอบได้

ดังนั้นปัจจัยด้านงบประมาณ ได้แก่ ความเพียงพอของงบประมาณ การจัดสรรงบประมาณ สำหรับการดำเนินงานตามนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไว้อย่างเพียงพอ และระเบียบการเบิกจ่ายงบประมาณภายใต้การดำเนินงานที่ถูกต้อง โปร่งใสและตรวจสอบได้

4. ปัจจัยด้านวัสดุอุปกรณ์

ปัจจัยด้านวัสดุอุปกรณ์ ได้แก่ ความเหมาะสม และความเพียงพอของวัสดุ อุปกรณ์ การดูแลรักษาอุปกรณ์ให้พร้อมสำหรับการใช้งาน และการนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ศุภชัย ขวาระประภาย (2538) ได้กล่าวถึง ความสำคัญของปัจจัยด้านวัสดุอุปกรณ์ไว้ว่า ความเพียงพอของทรัพยากรด้านวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ เป็นปัจจัยหนึ่งที่กำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

สำหรับทฤษฎีของเบรน ฮอกวูด (Brain W. Hogwood) และลูอิส กันน์ (Lewis Gunn) ได้ให้ความหมายของปัจจัย ด้านวัสดุอุปกรณ์ไว้ว่า ปัจจัยด้านวัสดุอุปกรณ์ ประกอบด้วย การมีวัสดุอุปกรณ์ที่สอดคล้องกับ ความต้องการ การมีวัสดุอุปกรณ์ที่พร้อมและเพียงพอต่อการนำไปใช้ดำเนินงานตามนโยบายที่กำหนดขึ้น

ดังที่กล่าวมาข้างต้นสรุปได้ว่า ปัจจัยด้านวัสดุอุปกรณ์มีความสัมพันธ์ต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติ ซึ่งในทฤษฎีของนักวิชาการมีความเห็นว่า ปัจจัยด้านวัสดุอุปกรณ์ที่ส่งผลต่อการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติ ประกอบด้วย ความเหมาะสมและความเพียงพอของวัสดุอุปกรณ์ การบำรุง และดูแลรักษาอุปกรณ์ให้พร้อมสำหรับการใช้งาน การวางแผน และการนำวัสดุอุปกรณ์ไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

5. ปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์การ

วัฒนธรรมองค์การ หมายถึง แบบแผนหรือสิ่งที่กำหนดรูปแบบการประพฤติปฏิบัติของสมาชิกในองค์การ แบบในการดำรงชีวิตหรือวิถีชีวิตของสังคม เป็นที่รวมความรู้ ความคิด ความเชื่อ ความสามารถ และเป็นสิ่งที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมสังคม อันเป็นผลมาจากความเชื่อ ค่านิยม ทักษะคติ ปทัสถาน ความรู้สึก ปรัชญา แนวคิด การรับรู้ ของสมาชิกในองค์กร ซึ่งสิ่งต่างๆ เหล่านี้ก็มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของบุคคลในองค์กรหรือเป็นแนวทางของการประพฤติปฏิบัติ (สุภัทรา เอื้อวงศ์.2548)

สุภัทรา เอื้อวงศ์ (2548) ได้รวบรวมแบบแผนพฤติกรรมที่ถือว่าเป็นวัฒนธรรมคุณภาพ ประกอบด้วย

1. การทำให้ถูกต้องตั้งแต่เริ่มต้นและตลอดไป หมายถึงการประพฤติปฏิบัติใดๆ ก็ตามจะต้องมีการไตร่ตรองและคิดถึงคุณภาพอยู่เสมอ สมาชิกองค์กรพยายามจะกระทำสิ่งที่ดีที่สุดในสิ่งที่

เป็นไปตามความคาดหวังของผู้ใช้บริการ และพิจารณาถึงมาตรฐานของการปฏิบัติเปรียบเทียบกับเกณฑ์

2. การปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง มีการประเมินผลของการทำงานของตนเองและพร้อมที่จะรับการประเมิน และนำผลนั้นไปปรับปรุงแก้ไขอย่างต่อเนื่อง ถือว่าการประเมินเป็นจุดเริ่มต้นของการปรับปรุง และเป็นจุดเริ่มต้นในการพัฒนาไปสู่คุณภาพ

3. การเพิ่มมาตรฐานในการทำงาน ผลสืบเนื่องมาจากการประเมินและปรับปรุงตนเองอยู่เสมอ จะต้องมีการเพิ่มหรือขยับเกณฑ์มาตรฐานต่อไปอีกขั้นหนึ่งและรู้สึกเป็นสิ่งที่ท้าทายที่จะทำ เช่นนั้นสมาชิกจะคิดอยู่เสมอว่า "...จะอย่างไรให้ดีขึ้นกว่านี้...?" และผู้ที่พัฒนางานอยู่เสมอจะเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับในสังคม

4. การทำงานเป็นทีม และการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบ สร้างความเชื่อว่าคุณภาพขององค์กรเป็นผลลัพธ์ของความร่วมมือร่วมใจของทุกคน ยึดมั่นผูกพันในทีมงาน ช่วยเหลือกันและกัน และมองผลงานที่เกิดขึ้นเป็นหนึ่งเดียว

5. การทำงานเป็นระบบ ความเป็นระบบในการทำงานเป็นสิ่งสำคัญสำหรับงานประกันคุณภาพ ลักษณะการทำงานจะเริ่มที่การวางแผนไม่ว่าจะเป็นแผนระยะสั้น แผนระยะยาว กำหนดเป็นลายลักษณ์อักษร มีแผนที่ได้คิดไว้ล่วงหน้า กำหนดวิธีการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุแผนนั้น สมาชิกในองค์กรจะมีการประเมินในทุกงานที่ทำ นำผลที่ประเมินนั้นไปปรับปรุงแก้ไขเพื่อการพัฒนาต่อไป

6. มุ่งความพอใจของผู้รับบริการ มีการประเมินความพึงพอใจของผู้รับบริการอย่างสม่ำเสมอเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงและพัฒนาวางแผนการทำงานต่อไป

7. การมีวิสัยทัศน์ มีการพูดกันว่า "องค์กรหยุดนิ่งคือ องค์กรที่ตายแล้ว" ดังนั้น องค์กรที่มีคุณภาพจะเป็นองค์กรที่มีพลวัตที่มีการเคลื่อนไหวตามกระแสเป็นการเคลื่อนไหวที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในอนาคต วัฒนธรรมที่มีการบ่งบอกถึงการมีวิสัยทัศน์มีลักษณะการร่วมกัน กำหนดภาพในอนาคตขององค์กร และกำหนดเป้าหมายร่วมกันเพื่อเป็นเครื่องชี้นำให้สมาชิกในองค์กรนั้นก้าวไปสู่ความสำเร็จที่ตั้งไว้ การปฏิบัติของสมาชิกจะยึดมั่นในวิสัยทัศน์ที่ร่วมกันกำหนดขึ้น

8. มุ่งมั่นและศรัทธา เป็นลักษณะของการร่วมกันของสมาชิกในองค์กรที่จะก้าวไปข้างหน้าอย่างไม่หยุดยั้ง ก้าวไปสู่ความมีคุณภาพและศรัทธาต่อระบบคุณภาพ โดยเห็นว่าการมีคุณภาพ คือ สิ่งที่มุ่งหวังสิ่งที่มีประโยชน์ที่จะนำองค์กรไปสู่ความสำเร็จและเป็นที่ยอมรับ เป็นพฤติกรรมที่คงทนถาวร ปฏิบัติอย่างต่อเนื่องเป็นวิถีชีวิตอันถือว่าเป็นวัฒนธรรมแห่งคุณภาพในที่สุด

ดังนั้นปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์กร ได้แก่ แบบแผนในการปฏิบัติงาน การสร้างมาตรฐานในการปฏิบัติงาน เจตคติ ค่านิยม ความคิด ความเชื่อมั่นของบุคลากรในองค์กร บรรยากาศ และความสัมพันธ์ของบุคลากร ลักษณะการปฏิบัติงานของบุคลากรมีการทำงานร่วมกันเป็นทีม บุคลากรให้การยอมรับนโยบายและแผนงาน พร้อมทั้งให้ความร่วมมือในการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไปปฏิบัติมีการสร้างมาตรฐานในการปฏิบัติงานที่ทุกคนเข้าใจตรงกันและยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติ บุคลากรในโรงเรียนมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน บรรยากาศในโรงเรียนมีความไว้วางใจ และให้เกียรติซึ่งกันและกัน

6. ปัจจัยด้านโครงสร้างองค์กร

คณีย์ เทียนพูน (2532) ที่กล่าวว่า ปัจจัยด้านโครงสร้างองค์กร ประกอบด้วย ขนาดขององค์กร การกำหนดบทบาท ภารกิจ ความสามารถในการรับนโยบายมาปฏิบัติ และการประสานงานภายในองค์กร ส่วนสนานจิตร์ สุคนธ์ทรัพย์ และคณะ (2542) กล่าวว่า ปัจจัยด้านโครงสร้างขององค์กร คือ การจัดโครงสร้างองค์กร ที่เกื้อหนุนการดำเนินงาน และการแลกเปลี่ยนข้อมูลภายในองค์กร

เมื่อบุคคลแต่ละคนมารวมตัวกันในองค์กรซึ่งแต่ละบุคคลมีความแตกต่างกัน ผู้บริหารจำเป็นต้องเข้าใจพฤติกรรม และความต้องการของแต่ละบุคคล จึงจะทำให้สามารถจัดงานที่เหมาะสมและตรงกับความสามารถกับบุคคลเหล่านั้น เพื่อให้เกิดความพึงพอใจในการทำงาน ทำให้งานสามารถประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์กร นักบริหารที่ประสบความสำเร็จจะเป็นผู้ตัดสินใจ กำหนดโครงสร้างองค์กร โดยคำนึงถึงรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างตำแหน่งงาน ความรับผิดชอบ และผู้ที่ดำรงตำแหน่งนั้นๆ สมาชิกแต่ละคนในองค์กรได้ทำงานที่ตนพึงพอใจ เพื่อให้การปฏิบัติงานขององค์กรบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ

การจัดบุคคลเข้าปฏิบัติงานในโรงเรียนเป็นไปด้วยความเหมาะสม การกำหนดหน้าที่รับผิดชอบงาน (job description) มีความชัดเจน การจัดทำแผนปฏิบัติงานมีความเหมาะสม การปฏิบัติงาน มีระบบขั้นตอนที่ชัดเจนไม่ซ้ำซ้อน การบังคับบัญชามีการกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติอย่างชัดเจน และมีการปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด มีการจัดบรรยากาศสภาพแวดล้อมและสิ่งอำนวยความสะดวกที่เอื้อต่อการปฏิบัติงานของบุคลากร

ดังนั้น ปัจจัยด้านโครงสร้างองค์กร ได้แก่ การจำแนกกิจกรรมและประเภทของงาน การกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของบุคลากร การกำหนดแผนภูมิ โครงสร้างการบังคับบัญชาที่คล่องตัว เกิดการประสานงานที่ดีระหว่างบุคลากร เอื้ออำนวยให้บุคลากรมีส่วนร่วมตัดสินใจในการดำเนินงาน มีระบบการติดต่อสื่อสารแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างบุคลากรทุกระดับ

อย่างทั่วถึงภายในองค์กร และการมีส่วนร่วมของบุคลากรในการตัดสินใจ กำหนดกฎ และระเบียบ เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมาย

7. ปัจจัยด้านลักษณะ โครงสร้างของนโยบาย

คุณลักษณะที่สำคัญโดยทั่วไปของนโยบาย คือ ข้อความต้องกะทัดรัด ไม่สลับซับซ้อน ทำให้ผู้ปฏิบัติทุกระดับที่เกี่ยวข้องสามารถเข้าใจได้ง่าย (อุทัย บุญประเสริฐ.2548) และการกำหนดนโยบายเพื่อสิ่งหนึ่งสิ่งใดนั้น องค์ประกอบที่สำคัญสิ่งแรก คือ เป้าหมายซึ่งอาจเป็นทั้งวัตถุประสงค์ และผลงานที่เกิดขึ้นในที่สุด (วรเดช จันทรศร.2543) วัตถุประสงค์เป็นส่วนหนึ่งในการที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จ ดังนั้นในการกำหนดวัตถุประสงค์ควรคำนึงถึงความชัดเจนของวัตถุประสงค์ ความสอดคล้องของวัตถุประสงค์ ความยากง่ายในการรับรู้วัตถุประสงค์ ตัวชี้วัดความสำเร็จของนโยบายและความไม่เที่ยงตรงของข่าวสารต่อผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (ศุภชัย ยาวะประภาณ.2538)

ศุภชัย ยาวะประภาณ (2538) ได้กล่าวถึง ลักษณะของปัจจัยด้านลักษณะ โครงสร้างของนโยบาย ที่เป็นตัวกำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติคือ

1. ลักษณะของนโยบาย ประกอบด้วย ประเภทของนโยบาย ผลประโยชน์ของนโยบาย ความสอดคล้องกับค่านิยม และความต้องการของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบาย ความเป็นไปได้ในการนำมาทดลองในเชิงปฏิบัติ ความเห็นผลได้ของนโยบาย และคุณภาพของการส่งข้อมูลย้อนกลับ

2. วัตถุประสงค์ของนโยบาย ประกอบด้วย ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ ความสอดคล้องกันของวัตถุประสงค์ ความยากง่ายในการรับรู้วัตถุประสงค์ ตัวชี้วัดความสำเร็จของนโยบาย และความไม่เที่ยงตรงของข่าวสารต่อผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

จากทฤษฎีของเหล่านักวิชาการดังที่กล่าวมาข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า ปัจจัยด้านลักษณะ โครงสร้างของนโยบายเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งปัจจัยด้านลักษณะ โครงสร้างของนโยบายที่สำคัญ ได้แก่ โครงสร้างของนโยบาย เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของนโยบาย การยอมรับจากผู้เกี่ยวข้อง และความสอดคล้องของนโยบายกับค่านิยม และความต้องการของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายนั้น

8. ปัจจัยด้านความชัดเจนของภารกิจ และการมอบหมายงาน

พฤทธิ ศิริบรรณพิทักษ์ (2548) กล่าวว่า ปัจจัยด้านความชัดเจนของภารกิจและการมอบหมายงาน คือ มีการกำหนดวิสัยทัศน์พันธกิจ แผนปฏิบัติการ และโครงการอย่างชัดเจนและมีการกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงาน ในทฤษฎีของวรเดช จันทรศร (2543) มีความเห็นว่า ปัจจัยด้านความชัดเจนของภารกิจ และการมอบหมายงาน คือ การกำหนดวัตถุประสงค์ กิจกรรม

ของนโยบาย แผนงาน และโครงการ ความสามารถของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบาย ออกมาเป็นแนวปฏิบัติ/แผนงาน/โครงการสอดคล้องกับความต้องการของนโยบาย การกำหนด การกิจตลอดจนมาตรฐานในการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับแนวทางการปฏิบัติงาน และ ความสามารถของผู้ปฏิบัติงาน

ซาบาเตียร์ และแมสมาเนียน (Sabatier and Mazmanian.1980) กล่าวว่า ความชัดเจนของ ภารกิจ คือ การกำหนดแบบแผนการตัดสินใจ เพื่อการปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายไว้ ชัดเจน สาระของนโยบายควรมีการกำหนดแบบแผน หรือมีกฎเกณฑ์การตัดสินใจไว้อย่างชัดเจน มี การระบุอำนาจตัดสินใจอนุมัติการใช้จ่ายเงิน การวินิจฉัยปัญหา อำนาจการกำกับ ดูแล ควบคุมการ ให้รางวัลหรือการลงโทษแก่คณะกรรมการ คณะทำงาน หรือบุคคลใดไว้ชัดเจน มีการมอบหมาย งานแก่หน่วยงาน หรือข้าราชการที่รับผิดชอบตามความชำนาญ ความสำคัญของการมอบหมายงาน ให้หน่วยงาน และบุคคลรับผิดชอบสร้างข้อผูกพันต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย เพื่อให้หน่วยงาน ได้นำข้อกำหนดและมาตรฐานของงานไปใช้ในกระบวนการปฏิบัติ การมอบหมายงาน และการ มอบหมายยอมรับผิดชอบ จะเป็นการผลักดันให้หน่วยงานและข้าราชการปฏิบัติตามอาณัติของ นโยบาย

ดังนั้นปัจจัยด้านความชัดเจนของภารกิจ ได้แก่ การกำหนดจุดมุ่งหมายเชิงกลยุทธ์ การ จัดทำแผนยุทธศาสตร์ และการกำหนดความสามารถหลักของหน่วยปฏิบัติ มีการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ แผนปฏิบัติการ และโครงการมีการกำหนดความสามารถหลักของหน่วยปฏิบัติ การแปลง นโยบายไปสู่การปฏิบัติในรูปของแนวปฏิบัติ/แผนงาน/โครงการ มีความสอดคล้องกับ วัตถุประสงค์ของนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐาน การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติในรูปของแนว ปฏิบัติ/แผนงาน/โครงการมีความชัดเจน มีการมอบหมายงานให้ตรงตามความสามารถและความ ถนัดของผู้ปฏิบัติ

9. ปัจจัยด้านการควบคุม การประเมินผล และการกระตุ้นส่งเสริม

กล้ำ ทองขาว (2534) กล่าวว่า ปัจจัยด้านการควบคุม ประเมินผล และการกระตุ้นส่งเสริม ประกอบด้วย การมีมาตรการควบคุม ดูแล และประเมินผลการทำงาน การมีมาตรการกระตุ้น เสริมแรงและให้กำลังใจผู้ปฏิบัติงาน การปรับเปลี่ยนแนวปฏิบัติเพื่อสนองเป้าหมายและ วัตถุประสงค์ของนโยบาย การให้คำแนะนำปรึกษาและการควบคุมการดำเนินกิจกรรม

ดังนั้นปัจจัยด้านการควบคุม การประเมินผล และการกระตุ้นส่งเสริม ได้แก่ การกำหนด มาตรฐานการติดตามงาน และการประเมินผลการทำงานให้มีความชัดเจน และการกำหนด มาตรฐานในการกระตุ้นส่งเสริมการปฏิบัติงาน

10. ปัจจัยด้านสังคม

ปัจจัยด้านสังคมเกี่ยวข้องกับลักษณะความเป็นอยู่ของสมาชิก ความแตกต่างของกลุ่มสมาชิกและความสามัคคีของสมาชิก ซึ่งล้วนมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติตามเพื่อบรรลุถึงเป้าหมาย ปัจจัยทางสังคมมีหลายประเภท หลายชนิด เช่น วัฒนธรรม ระเบียบ ประเพณี ความเชื่อ ค่านิยม และลักษณะของชุมชน เป็นต้น (ประทุม รอดประเสริฐ,2543) การศึกษามีบทบาทสำคัญในการพัฒนาทัศนคติ ค่านิยม และสร้างความรู้ความเข้าใจแก่สมาชิกของ สังคม รวมทั้งเป็นตัวการที่กระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างเหมาะสมต่อสังคม ในทางกลับกัน วัฒนธรรม ความเชื่อ และค่านิยมในสังคมก็ย่อมส่งผลต่อการศึกษาด้วย ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นสิ่งที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนกับโรงเรียน (ชูชาติ พ่วงสมจิตร,2540)

ในวรรณคดีของคณีย์ เทียนพุด (2532) มีความเห็นว่า ปัจจัยด้านสังคม ประกอบด้วย สภาพทางสังคม และวัฒนธรรมของชุมชน แต่ สนานจิตร์ สุคนธ์ทรัพย์และคณะ (2542) มีความเห็นว่า ปัจจัยด้านสังคม ประกอบด้วย เจตคติของคนในสังคม การได้รับการ สนับสนุนจากชุมชนโดยรอบ วัฒนธรรมและสภาพแวดล้อมของชุมชนโดยรอบ

ดังที่กล่าวมาข้างต้นแสดงให้เห็นว่า ปัจจัยด้านสังคม เป็นปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับ วัฒนธรรม และสภาพแวดล้อมในชุมชน

สภาพสังคมของชุมชน ค่านิยมและเจตคติของชุมชนต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ความพร้อมของชุมชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษารูปแบบในการมีส่วนร่วม และการสนับสนุนของชุมชน และการได้รับความสนับสนุนจากผู้เกี่ยวข้อง สภาพชุมชนเข้มแข็ง และรวมตัวกันได้ดี ชุมชนมีความรู้ความเข้าใจ เกี่ยวกับการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานมาปฏิบัติ ในโรงเรียน ชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมาย การดำเนินการ และการประเมินผลการปฏิบัติงาน โดยชุมชนให้การสนับสนุนการดำเนินการด้านต่างๆ ของโรงเรียน และมีส่วนร่วมในการกำหนดวัตถุประสงค์ แผนงาน กิจกรรมในการดำเนินการตามนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐาน พร้อมทั้งมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและประเมินผลสำเร็จของนโยบาย

11. ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ

การเปลี่ยนแปลงของสภาวะทางเศรษฐกิจสังคม และสภาพแวดล้อมอื่นๆ โดยเฉพาะ นโยบายและทิศทางการเมืองเป็นไปอย่างรวดเร็ว และส่งผลกระทบต่อ นโยบาย วัตถุประสงค์ ตลอดจนวิธีการและกิจกรรมที่กำหนดไว้ในงบประมาณ ด้วยการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ ทำให้ งบประมาณที่จัดไว้ไม่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไป ดังนั้นผู้บริหารจะต้องปรับเปลี่ยน กิจกรรมหรือกลยุทธ์ให้เหมาะสมต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นด้วย

सनานิจิตร สุกนธทรัพย์ และคณะ (2542) กล่าวว่า ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ คือ สภาพเศรษฐกิจ ภายในชุมชน การได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐ และชุมชนโดยรอบ ชุมชนให้การสนับสนุนและร่วมระดมทุนเพื่อจัดกิจกรรมทางการศึกษา

ดังนั้นปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ สภาพเศรษฐกิจของชุมชน งบประมาณจากการสนับสนุนของรัฐ และการให้การสนับสนุนและร่วมระดมทุนเพื่อจัดกิจกรรม

ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ (1) ระดับการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งจะดูได้จาก รายได้ต่อหัวของประชากร การขยายตัวของตัวเมือง ระดับของการศึกษาปานกลาง และอัตราความเจริญเติบโตทางอุตสาหกรรม (2) ระดับของทรัพยากรทางเศรษฐกิจทั้งหมดและระดับของการกระจายทรัพยากร ซึ่งมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย และเงื่อนไขทางการเมืองเป็นอย่างมาก (เสนห์ จุ้ยโต, 2534 อ้างถึงใน ภาณุวัฒน์ ภักดีวงศ์, 2540) การศึกษากับเศรษฐกิจเป็นสิ่งที่เกี่ยวคู่กัน โดยการศึกษาช่วยพัฒนาบุคคลให้มีความรู้ความสามารถเพื่อเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ รวมทั้งเป็นแหล่งส่งเสริมวิทยาการที่จะนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจ ในขณะที่เดียวกันเศรษฐกิจก็เป็นปัจจัยที่ช่วยให้เกิดการพัฒนาทางการศึกษาได้มากขึ้นเช่นกัน ดังนั้นปัจจัยทางเศรษฐกิจจึงเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนกับโรงเรียนเป็นอย่างมาก เนื่องจากเศรษฐกิจเป็นดัชนีสำคัญที่แสดงถึงระดับคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน และเศรษฐกิจในชุมชน เป็นสิ่งบ่งชี้ถึงความพร้อมที่ชุมชนจะเข้ามามีส่วนร่วมกับโรงเรียน (ชูชาติ พวงสมจิตร, 2540) และในทรรศนะของसनานิจิตร สุกนธทรัพย์ และคณะ (2542) กล่าวว่า ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ คือ สภาพเศรษฐกิจภายในชุมชน การได้รับการสนับสนุนงบประมาณ จากรัฐ และชุมชนโดยรอบ

ดังที่กล่าวมาข้างต้นแสดงให้เห็นว่า ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจมีความสัมพันธ์กับการศึกษาในการส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนกับโรงเรียน เนื่องจากเศรษฐกิจของชุมชนเป็นสิ่งบ่งชี้ถึงความพร้อมที่ชุมชนจะเข้ามามีส่วนร่วมกับโรงเรียน ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ประกอบด้วยสภาพเศรษฐกิจของชุมชน งบประมาณจากการสนับสนุนของรัฐ และการให้การสนับสนุน และร่วมระดมทุนเพื่อใช้ในการจัดกิจกรรม

12. ปัจจัยด้านการเมือง

ปัจจัยทางการเมืองมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐหรือขององค์การ ตลอดเวลา ความรุนแรงของอิทธิพลหรือผลกระทบที่มีต่อนโยบายจะมากน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับสภาวะทางการเมืองและวัฒนธรรมทางการเมือง เพราะรูปแบบของการเมือง การปกครอง ย่อมจะเป็นรูปแบบของการกำหนดนโยบายของสังคมหรือองค์การนั้นด้วย (ประชุม รอดประเสริฐ, 2543) ปัญหาหนึ่งของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั่นคือ ปัญหาทางการเมืองและระบบราชการ ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญที่กีดขวางความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Willams and Elmeore, 1976)

บทบาทของฝ่ายการเมือง มีความสำคัญมากต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายใดที่ได้รับความนิยมเห็นชอบ คุณแล เอาใจใส่ติดตามผลอย่างต่อเนื่องจากฝ่ายการเมือง หน่วยราชการต่างๆ ก็จะทำให้ความสนใจ และให้ลำดับความสำคัญในการนำไปปฏิบัติมากเป็นพิเศษ ซึ่งจะมีผลทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีโอกาสประสบความสำเร็จมากยิ่งขึ้น (วรเดช จันทรศร.2543)

ปัจจัยด้านการเมืองมีความสัมพันธ์กับการศึกษาเป็น 2 ทาง โดยการเมืองเป็นตัวกำหนดทิศทาง เป้าหมาย รวมถึงวิธีการจัดการศึกษา ในขณะที่การศึกษาได้ช่วยให้เกิดการพัฒนาทางการเมือง ซึ่งปัจจัยทางการเมืองนี้เป็นปัจจัยที่ส่งผลถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนกับการศึกษา ทั้งนี้เพราะรูปแบบการปกครอง การให้สิทธิเสรีภาพ กฎระเบียบต่างๆ ฯลฯ เป็นอำนาจของฝ่ายการเมือง สิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดบทบาทของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ของสังคม (ชูชาติ พ่วงสมจิตร.2540)

सनานจิตร สุคนธ์ทรัพย์ และคณะ (2542) กล่าวว่า ปัจจัยด้านการเมือง ประกอบด้วย นโยบายความคาดหวัง และการสนับสนุนที่ชัดเจนจากผู้บริหารระดับสูง รูปแบบการบริหารจัดการในระดับนโยบาย ที่มีการกระจายอำนาจให้รัฐต่างๆ มีอิสระในการบริหาร

ดังที่กล่าวมาข้างต้นแสดงให้เห็นว่า ปัจจัยด้านการเมืองมีความสัมพันธ์กับการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติในสถานศึกษา เนื่องจากการเมืองเป็นตัวกำหนดทิศทางเป้าหมาย รวมถึงวิธีการจัดการศึกษา จึงสรุปได้ว่า ปัจจัยด้านการเมือง ประกอบด้วย นโยบายจากหน่วยงานต้นสังกัด กลไกในการติดตาม การให้ความช่วยเหลือ และการประเมินผลการดำเนินการ ระหว่างหน่วยงานต้นสังกัดกับหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ความสัมพันธ์และการติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงานต้นสังกัด

รัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำหนดให้โรงเรียนต้องนำนโยบายมาปฏิบัติอย่างชัดเจน กระทรวงศึกษาธิการเองมีนโยบาย และการสนับสนุนให้มีการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติในโรงเรียน โดยรัฐมีมาตรการในการติดตาม การให้ความช่วยเหลือ และการประเมินผลการดำเนินงานอย่างชัดเจน

13. ปัจจัยด้านเทคโนโลยี

กระทรวงศึกษาธิการได้ตระหนักถึงความจำเป็นของการใช้เทคโนโลยี สารสนเทศเพื่อการจัดการศึกษา จากสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับ 2) พ.ศ.2545 ในหมวดที่ 9 เทคโนโลยีในการศึกษา มาตราที่ 63-69 ที่กำหนดให้รัฐต้องจัดสรรส่งเสริมสนับสนุนและเร่งรัดพัฒนาขีดความสามารถในการใช้เทคโนโลยี และสารสนเทศเพื่อการศึกษา เพื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและลด

ความเหลื่อมล้ำของโอกาสทางการศึกษา นอกจากนี้แล้วระบบเทคโนโลยี สารสนเทศยังเป็นเครื่องมือในการวางแผนการบริหารจัดการของสถานศึกษาให้เป็นระบบเพื่อการบริหารจัดการที่ดี

ปัจจัยด้านเทคโนโลยี คือ การนำความก้าวหน้าของเทคโนโลยีภายนอก ทั้งที่เป็นวัสดุ อุปกรณ์และความก้าวหน้าทางวิชาการมาใช้ในการจัดการเรียนการสอน การบริหารงาน และการติดต่อสื่อสารภายในหน่วยงาน สนานิจิตร สุคนธ์ทรัพย์ และคณะ (2542) สอดคล้องกับศุภชัย ยาวะประภาส (2538) ที่กล่าวว่า ปัจจัยด้านเทคโนโลยี คือ การนำเทคโนโลยีไปใช้ในการปฏิบัติ ตามนโยบายที่วางเอาไว้สอดคล้องกับสภาพการณ์หรือสภาพแวดล้อมที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ

ปัจจุบันนี้เทคโนโลยีสารสนเทศได้ถูกพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดปริมาณของสารสนเทศมากขึ้นอย่างมหาศาลและอยู่อย่างกระจัดกระจาย อันเป็นปัญหาและอุปสรรคในการติดตามค้นหา และการนำมาใช้งาน ถึงแม้ว่าสารสนเทศจะมีประโยชน์มากมายเพียงใดหากไม่ได้มีการจัดการ ดูแลให้สามารถเข้าถึงสารสนเทศที่ต้องการได้ ก็จะทำให้สารสนเทศที่มีอยู่ไม่เกิดประโยชน์ และไม่สร้างมูลค่าเพิ่มให้กับองค์กรหรือหน่วยงาน จากสภาพปัจจุบันที่กำลังก้าวเข้าสู่สังคมฐานความรู้ (knowledge society) มีการลงทุนทางด้านสารสนเทศ และความรู้เพิ่มขึ้นมาก สารสนเทศและความรู้ได้กลายมาเป็นปัจจัยการผลิตหรือวัตถุดิบที่สำคัญขององค์กร ในขณะที่เดียวกันก็มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาองค์กร ตลอดจนการใช้สารสนเทศในการวางแผนกลยุทธ์ เนื่องจากการวางแผนที่มีประสิทธิภาพคือ การวางแผนที่อยู่บนพื้นฐานของสารสนเทศที่มีความถูกต้องชัดเจน เพื่อให้การดำเนินงานและการตัดสินใจเป็นไปอย่างถูกต้อง รวดเร็วและทันต่อเหตุการณ์ ผู้บริหารต้องเป็นผู้เห็นตระหนักในความสำคัญจำเป็นและประโยชน์ ของระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่นำมาใช้เป็นเครื่องมือในการตัดสินใจ การประสานงาน ควบคุม และการวิเคราะห์การทำงานภายในสถานศึกษา รวมทั้งจะต้องส่งเสริมและสนับสนุน ระบบการจัดการข้อมูลสารสนเทศเพื่อให้สามารถทราบปัญหา วิเคราะห์สถานการณ์ของสถานศึกษาทั้งในอดีต ปัจจุบัน และแนวโน้มของอนาคต

ดังนั้น ปัจจัยด้านเทคโนโลยี เป็นปัจจัยสำคัญในการวางแผนการบริหารจัดการของสถานศึกษาให้เป็นระบบ เพื่อการบริหารจัดการที่ดี สามารถนำข้อมูลต่างๆ มาใช้ในการวางแผนการจัดการศึกษาได้บรรลุผลตามเป้าหมาย อีกทั้งการใช้เทคโนโลยีในการจัดการเรียนรู้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคของการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งมีการมุ่งเน้นในเรื่องการใช้เทคโนโลยีเพื่อ การจัดการเรียนการสอน และการบริหารจัดการให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

สรุปได้ว่า ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายการศึกษาขึ้นพื้นฐานไปปฏิบัติในสถานศึกษา ประกอบด้วยปัจจัยที่เกี่ยวข้องทั้งหมด 2 กลุ่มปัจจัยใหญ่คือปัจจัยภายใน และปัจจัยภายนอก ปัจจัยภายใน ประกอบไปด้วย 9 ปัจจัยย่อย ได้แก่ ปัจจัยด้านภาวะผู้นำ ปัจจัยด้านบุคลากร

ปัจจัยด้านงบประมาณ ปัจจัยด้านวัสดุอุปกรณ์ ปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์กร ปัจจัยด้านโครงสร้างองค์กร ปัจจัยด้านลักษณะโครงสร้างของนโยบาย ปัจจัยด้านความชัดเจนของภารกิจและการมอบหมายงาน ปัจจัยด้านการควบคุม การประเมินผล และการกระตุ้นส่งเสริม ปัจจัยภายนอกประกอบด้วย 4 ปัจจัยย่อย ได้แก่ ปัจจัยด้านสังคม ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ปัจจัยด้านการเมือง และปัจจัยด้านเทคโนโลยี

สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2540, หน้า 432-446) ได้ศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติจากนักวิชาการต่างๆ และสรุปว่าปัจจัยต่างๆ ได้แก่ แหล่งที่มาของนโยบาย ความชัดเจน ของนโยบาย การสนับสนุนนโยบาย ความซับซ้อนในการบริหารงาน สิ่งจูงใจของผู้ปฏิบัติ และการจัดสรรทรัพยากร เพื่อสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เหมาะสม และเพียงพอ ปัจจัยต่างๆ เหล่านี้จะได้รับผลกระทบจากเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องหลายประการ เช่น ข้อจำกัดทางกฎหมาย ความจำเป็นในการพิจารณาตามหลักเหตุผลของระบบราชการ และความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจขึ้นอยู่กับปัจจัยที่มีลักษณะร่วมกัน หรือปัจจัยที่มีลักษณะเฉพาะตามลักษณะของนโยบาย แผนงานหรือโครงการก็ได้

ทิสนา แคมมณี และคณะ (2544) ได้ทำการศึกษาแบบพหุกรณี (multiple case studies) โรงเรียนจำนวน 11 แห่ง ประกอบด้วยโรงเรียนสถานศึกษาที่ได้มีการดำเนินการพัฒนากระบวนการเรียนรู้และได้รับความสำเร็จไปแล้วในระดับหนึ่งจำนวน 7 แห่ง และโรงเรียนสถานศึกษาที่ยังไม่มีการพัฒนาหรือมีความพยายามในการพัฒนาไปบ้างแล้วแต่ยังไม่ประสบผลสำเร็จอีก 4 แห่ง โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) ผู้บริหาร ครู นักเรียน ผู้ปกครอง และชุมชน หรือจัดทำกลุ่มสนทนา (focus group) และสังเกตการณ์จัดกิจกรรมการเรียนรู้ของครูโดยใช้การสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม (non-participant observation) ร่วมกับการสัมภาษณ์ครู และนักเรียน ผลการวิจัยพบว่าปัจจัยสำคัญที่เป็นแรงผลักดันช่วยการปฏิรูปการเรียนรู้ของโรงเรียนประสบความสำเร็จ มี 6 ประการ คือ องค์ประกอบด้านผู้บริหาร ซึ่งเน้นการพัฒนาวิชาการ กล้าตัดสินใจเพื่อผลักดันการเปลี่ยนแปลงมนุษยสัมพันธ์ที่ดี เป็นประชาธิปไตย เป็นแบบอย่างที่ดี องค์ประกอบด้านยุทธวิธีในการเปลี่ยนแปลงและพัฒนากระบวนการเรียนรู้ เช่น ส่งเสริมการเรียนรู้ของครู ส่งเสริมการมีส่วนร่วม การมีแนวคิดหลักเป็นจุดร่วมในการพัฒนา การนิเทศภายในแบบกัลยาณมิตร องค์ประกอบด้านการบริหารจัดการ เช่น การจัดทรัพยากรการเรียนรู้ การจัดสภาพแวดล้อม การวางแผนยุทธศาสตร์ การปรับปรุงระบบการทำงาน การใช้ข้อมูล สารสนเทศ การกำกับติดตามและประเมินผล องค์ประกอบด้านครู เช่น คุณสมบัติของครู การพัฒนาตนเองด้านการเตรียมการสอน การจัดกิจกรรมการเรียนรู้ องค์ประกอบด้านนักเรียน เช่น ความเป็นกัลยาณมิตร

ของครู กิจกรรมการเรียนรู้ที่สนุก ไม่เครียด ความต้องการและความสนใจของนักเรียน และองค์ประกอบด้านผู้ปกครองและชุมชน

นงลักษณ์ วิรัชชัย (2545) ได้วิจัยและเสนอองค์ประกอบที่มีผลต่อการปฏิรูปโรงเรียน จำแนกตามประเภทของผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับการปฏิรูปโรงเรียน แยกได้เป็น 6 ปัจจัย คือ ปัจจัยด้านครู ผู้เรียน ผู้บริหาร บิดามารดา ผู้ปกครอง เจ้าหน้าที่หน่วยงานต้นสังกัดและนักวิจัยภายนอกมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ปัจจัยด้านครู ปัจจัยนี้ครอบคลุมถึงคุณลักษณะของครู ได้แก่ ความรู้ ความสามารถในวิชาชีพครู โดยเฉพาะในเรื่องการปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ การพัฒนาและบริหารหลักสูตรท้องถิ่น การวิจัยปฏิบัติการ การประเมินผลการเรียนรู้แนวใหม่ ครูต้องมีเจตคติที่ดีต่อการปฏิรูปโรงเรียน มีแรงจูงใจ และความพึงพอใจในการทำงาน มีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียน มีความสามารถในการบริหารงานเป็นทีม มีความเต็มใจในการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมพลังทำงานเพื่อเป้าหมายในการพัฒนาคุณภาพผู้เรียน

2. ปัจจัยด้านผู้เรียน ความต้องการและความคาดหวังของผู้เรียนค่อนข้างคล้ายกันทุกระดับ ทั้งในอดีตและปัจจุบัน ผู้เรียนส่วนใหญ่เรียนกันอย่างสนุกสนาน ชอบเรียนวิชาที่แปลกใหม่ ตื่นเต้น ทำท่าย เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวัน ผู้เรียนอยากได้ครูที่ใจเย็นและอดทน อยากมีกิจกรรมการเรียนรู้ที่หลากหลาย ไม่ชอบการเรียนการสอนแบบเดิม ไม่ชอบครูที่ดุและครูที่ไม่รับฟังความคิดเห็นของผู้เรียน ชอบมีปฏิสัมพันธ์กับครู ลักษณะดังกล่าวมีผลต่อความสำเร็จในการปฏิรูปของโรงเรียน

3. ปัจจัยด้านผู้บริหาร และโรงเรียน การปฏิรูปของโรงเรียนจะประสบความสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อผู้บริหารมีคุณลักษณะดังต่อไปนี้ คือ มีความสามารถทางการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน มีภาวะผู้นำ มีวิสัยทัศน์ มีเจตคติที่ดีต่อการปฏิรูป สนับสนุนการจัดกระบวนการเรียนรู้ที่ผู้เรียนเป็นสำคัญ ส่งเสริมการพัฒนาวิชาชีพครูทุกด้าน และสนับสนุนการทำงานแบบรวมพลังทั้งในและนอกโรงเรียน

4. ปัจจัยด้านบิดามารดา ผู้ปกครอง ครอบครัว และประชาชนในชุมชนมีส่วนร่วมในการวางแผน และจัดกิจกรรมการพัฒนาโรงเรียน หน่วยงานนอกโรงเรียน ให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคแก่โรงเรียน และหน่วยที่เกี่ยวข้อง ช่วยโรงเรียนระดมจัดหา ทรัพยากรทั้งเอกชน ท้องถิ่น และรัฐ ปัจจัยเหล่านี้มีผลทำให้การปฏิรูปโรงเรียนประสบความสำเร็จ และยั่งยืน

5. ปัจจัยด้านบุคลากรจากหน่วยงานต้นสังกัด หน่วยงานต้นสังกัดมีความสำคัญในฐานะหน่วยงานที่ส่งเสริมสนับสนุนและกระตุ้นให้โรงเรียนมีการปฏิรูป การทำงานของบุคลากร ต้นสังกัด อาจมีผลทำให้การปฏิรูปโรงเรียนประสบความสำเร็จ หรือมีผลทำให้การปฏิรูปโรงเรียน ต้องล่าช้าขึ้นอยู่กับบทบาท และพฤติกรรมของบุคลากร กล่าวคือ ถ้าบุคลากรให้ความรู้ ให้วิธีการ

แสวงหาความรู้แก่โรงเรียน ให้การสนับสนุน และให้อิสระแก่โรงเรียนในการดำเนินงาน และมีปฏิสัมพันธ์กับทางโรงเรียนอย่างสม่ำเสมอ น่าจะมีผลทำให้การปฏิรูปโรงเรียน ประสบความสำเร็จได้อย่างรวดเร็ว

6. ปัจจัยด้านนักวิจัย ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้สนับสนุน โครงการจากหน่วยงานภายนอก เป็นบุคคลอีกกลุ่มหนึ่งที่มีผลต่อการสำเร็จของการปฏิรูปโรงเรียน บทบาทนักวิจัยที่เอื้อให้เกิดความสำเร็จในการดำเนินการปฏิรูปโรงเรียน ได้แก่ การเป็นแบบอย่างที่ดี การให้คำแนะนำและให้ข้อมูลกลับอย่างมีคุณค่า การสร้างโอกาสของครูได้เห็นรูปแบบการปฏิรูปที่ หลากหลาย การช่วยครูทำแผน การดำเนินงานรวมทั้งช่วยครูดำเนินงานตามแผนการส่งเสริมให้ครูทำงานให้ได้ผลสูงกว่าที่คาดหวังไว้ การช่วยให้ครูมีเจตคติที่ดีและมีการพัฒนาทางวิชาชีพ และการแสดงความเชื่อมั่นในตัวครู

รัตนพร ไกรถาวร (2545) ศึกษาเรื่อง การพัฒนาตัวบ่งชี้รวมประสิทธิผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดสำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาตัวบ่งชี้รวมประสิทธิผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดสำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติ และเพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อตัวบ่งชี้รวมประสิทธิผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผลงานวิจัยที่สำคัญสรุปได้ดังนี้ (1) โมเดลประสิทธิผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ ตัวแปรที่สำคัญของตัวบ่งชี้รวมประสิทธิผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้แก่ โรงเรียนมีกิจกรรมเสริมหลักสูตรที่พัฒนานักเรียนตามศักยภาพ นักเรียนมีความรู้เรื่องอาชีพและภูมิปัญญาท้องถิ่นที่สามารถนำไปเป็นแนวทางในการประกอบอาชีพ โรงเรียนดำเนินงานได้ตามแผนพัฒนาและแผนปฏิบัติการประจำปี บรรยากาศของสถานศึกษาเอื้อต่อการจัดการเรียนรู้ กรรมการสถานศึกษาได้รับการพัฒนาในด้านความรู้ความสามารถในการทำงานเป็นทีม มีการจัดการเรียนการสอนโดยยึดผู้เรียนเป็นสำคัญชุมชนดำรงไว้ซึ่งจารีตประเพณีศิลปวัฒนธรรม มีหลักสูตรท้องถิ่นที่สนองต่อความต้องการของชุมชน โรงเรียนมีหลักสูตรท้องถิ่นที่สนองต่อผู้เรียนที่หลากหลาย โรงเรียนมีคณะกรรมการ ช่วยปฏิบัติงานที่เหมาะสม โรงเรียนมีแผนปฏิบัติการประจำปีสอดคล้องกับธรรมนูญโรงเรียน โรงเรียนมีรายงานผลการดำเนินงานประจำปี โรงเรียนมีวัสดุอุปกรณ์ในการจัดการเรียนการสอนอย่างพอเพียง และเด็กในเขตทุกคนได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึง (2) ตัวแปรที่มีค่าสัมประสิทธิ์ถดถอยมีผลต่อตัวบ่งชี้รวมประสิทธิผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างมีนัยสำคัญทาง สถิติที่ระดับ .05 เรียงลำดับจากมากไปหาน้อย ได้แก่ ความรับผิดชอบต่อนักเรียนของคณะกรรมการสถานศึกษา ความรู้ความสามารถเรื่องการบริหารงานวิชาการ การแต่งตั้งที่ปรึกษา และหรือ คณะอนุกรรมการเพื่อกำหนดดำเนินงานตามระเบียบที่เห็นสมควร การส่งเสริมให้มี

การพิทักษ์สิทธิเด็ก ดูแลเด็กพิการ การจัดรูปแบบทีมงานให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และการใช้ความเห็นชอบรายงานผลการดำเนินงาน ประจำปีของสถานศึกษา ก่อนเสนอต่อสาธารณชนตามลำดับ

พรเทพ รุ่งแผน (2546) ได้ศึกษาการพัฒนาระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาระบบการประเมินผล การปฏิบัติงานของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พบว่า (1) รูปแบบของระบบการ ประเมินผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ประกอบด้วยโครงสร้าง หลัก 4 ด้าน คือ ปัจจัยนำเข้า (input) กระบวนการ (process) ผลผลิต (outputs) และข้อมูลป้อนกลับ (2) องค์ประกอบด้านปัจจัยนำเข้า (input) ประกอบด้วยวัตถุประสงค์ของการประเมิน ตัวบ่งชี้และ เกณฑ์การประเมิน เครื่องมือและเอกสารประกอบการประเมิน ผู้ประเมิน และผู้รับประเมิน (3) องค์ประกอบด้านกระบวนการ (process) ประกอบด้วย การวางแผนการประเมินผล การปฏิบัติงาน การสร้างและพัฒนาเครื่องมือประเมินผลการปฏิบัติงาน การเก็บรวบรวมข้อมูลผลการปฏิบัติงาน การวิเคราะห์ข้อมูลและประเมินผลการปฏิบัติงานโดยเทียบกับเกณฑ์ที่กำหนดได้ (4) องค์ประกอบ ด้านผลผลิต (outputs) คือ บันทึกสรุปผลการประเมินผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ สถานศึกษาขั้นพื้นฐานในภาพรวม (5) องค์ประกอบด้านข้อมูลป้อนกลับ ประกอบด้วยข้อมูล ป้อนกลับ สำหรับคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา 6 จากการ นำเอากระบวนการประเมินผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไปใช้จริง พบว่า องค์ประกอบของระบบทุกรายการมีความเหมาะสมอยู่ในระดับมากและผลการประเมินที่ได้ มีมาตรฐานงานประเมินด้านการใช้ประโยชน์ ด้านความเป็นไปได้ ด้านความเหมาะสมและด้าน ความถูกต้องอยู่ในระดับมากทุกด้าน

สรุปสาระที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรม

การนำนโยบายการศึกษาสู่การปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จต้องอาศัยปัจจัยหลายด้าน จำแนกได้เป็น 2 กลุ่มปัจจัยใหญ่คือ ปัจจัยภายใน ประกอบด้วย 9 ปัจจัยย่อย ได้แก่ ปัจจัยด้านภาวะ ผู้นำ ปัจจัยด้านบุคลากร ปัจจัยด้านงบประมาณ ปัจจัยด้านวัสดุอุปกรณ์ ปัจจัยด้านวัฒนธรรม องค์การ ปัจจัยด้านโครงสร้างองค์การ ปัจจัยด้านลักษณะโครงสร้างของนโยบาย ปัจจัยด้านความ ชัดเจนของภารกิจและการมอบหมายงาน ปัจจัยด้านการควบคุม การประเมินผล และการกระตุ้น ส่งเสริม ปัจจัยภายนอก ประกอบด้วย 4 ปัจจัยย่อย ได้แก่ ปัจจัยด้านสังคม ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ปัจจัยด้านการเมือง และปัจจัยด้านเทคโนโลยี

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยต่างประเทศ

ปาร์ค จอง พิล (Park, Jong Pil.2000, p.239) ทำการวิจัยเรื่อง การสร้างชุมชนโรงเรียนที่ปกครองตนเอง:การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในเกาหลี (creating an autonomous school community:school-based management in Korea) โดยมีจุดประสงค์เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงด้านบทบาทของครู พ่อ แม่ และการบริหารโรงเรียนภายหลังการปฏิรูปการศึกษาและการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในประเทศ เกาหลี ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการใช้แบบสอบถามการสัมภาษณ์และการศึกษาเอกสาร เอกสารที่ศึกษาเป็นบันทึกการประชุมคณะกรรมการ โรงเรียน รายงานและแผนปฏิบัติการ รวมทั้งเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องย้อนหลัง 4 ปี ผลการวิจัยพบว่า คณะกรรมการโรงเรียนไม่มีบทบาทตามที่คาดหวัง อำนาจการตัดสินใจด้านหลักสูตร งบประมาณ บุคลากรยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง รัฐบาลและเขตการศึกษาไม่ได้กระจายอำนาจให้โรงเรียนเพียงพอ ผลการวิจัยยังระบุว่า ความสำเร็จของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อครูและผู้บริหารมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจสั่งการมากที่สุด บทบาทหน้าที่เหล่านี้ต้องถูกกำหนดไว้ในนโยบายทุกระดับ

ไอเวอร์สัน (Iverson. 2001) ศึกษาเรื่อง School-Based Management: A Case Study ศึกษาเป็นรายกรณีการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ผู้วิจัยศึกษารายกรณีการใช้รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในโรงเรียนประถมศึกษาแห่งหนึ่งในเมือง New York เป็นเวลา 1 ปี ผลการวิจัยพบว่า SBM ไม่ได้เกิดขึ้นจากภายในโรงเรียนแต่ถูกสั่งการลงมาจากรัฐ โดยในเบื้องต้นโรงเรียนเพียงรับรู้ทำให้โรงเรียนตัดสินใจแบบมีส่วนร่วม ครูใหญ่ ของโรงเรียนมีความเข้าใจดีว่า ผู้บริหารและคณะกรรมการโรงเรียนมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายมากขึ้น จำนวนผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารโรงเรียนเพิ่มขึ้น การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ที่จะประสบความสำเร็จต้องปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมในโรงเรียนต้องออกกฎหมาย ที่ทำให้เกิดการกระจายอำนาจอย่างจริงจังและมีธรรมเนียมหรือแผนแม่บทในระดับโรงเรียนอย่างชัดเจน

ไพร์ซ์ (Price.2001) ได้ศึกษาเกี่ยวกับการนำแผนกลยุทธ์ที่เสนอไว้ไปปฏิบัติ ใช้กรณีตัวอย่างจากเขตพื้นที่โรงเรียน 3 เขต ประเด็นที่ศึกษา ได้แก่ สภาพการนำแผนกลยุทธ์ไปปฏิบัติในแต่ละเขตพื้นที่ ระดับความตระหนักในการปฏิบัติตามแผนพื้นที่แต่ละโรงเรียนระบุไว้ การประเมินระดับความตระหนักในแผนงานในบรรดากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของแต่ละโรงเรียน โดยการเปรียบเทียบกับผู้บริหารโรงเรียนและการประเมินความสัมพันธ์ระหว่างการรับรู้การนำแผนกลยุทธ์ไปปฏิบัติและตัวแปรอื่นๆ เช่น ประสบการณ์การสอน ระดับโรงเรียน (มัธยมศึกษาตอนปลาย

มัธยมศึกษาตอนต้น หรือประถมศึกษา) สิ่งที่ได้พบจากการศึกษาเสนอแนะว่า ส่วนใหญ่ของเป้าหมายแผนกลยุทธ์ มีการนำไปใช้ในบางระดับ ตามผู้ดูแลเขตพื้นที่โรงเรียน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นสอดคล้องในบางประเด็นแต่ไม่ตระหนักถึงผลสำเร็จในการนำไปปฏิบัติจริง ประสิทธิภาพการสอนระดับชั้นที่สอนมีผลเพียงเล็กน้อยต่อผลลัพธ์ และความสนใจของผู้ดูแลเขตพื้นที่โรงเรียนในแผนกลยุทธ์มีแนวโน้มไปในทางสัมพันธ์กับผลลัพธ์ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ประกอบกับผู้ดูแลมีความตระหนักมากขึ้นไปเอกสารการวางแผน

เฮนเดอร์สัน (Henderson, 2000) ศึกษาในเชิงลึกเกี่ยวกับบทบาทของคณะกรรมการในการพัฒนาและการนำแผนประกอบการไปปฏิบัติในโรงเรียนประถมศึกษา แผนบูรณาการเป็นเอกสารที่เขียนขึ้นเฉพาะแต่ละโรงเรียน โดยระบุถึงที่มาของข้อมูลเพื่อสร้างและกำหนดเป้าหมาย ในการปรับปรุงโรงเรียน ซึ่งในเอกสารนี้อธิบายถึงวิธีการที่คณะกรรมการวางแผนจะมีปฏิสัมพันธ์ในการไปร่วมในกระบวนการวางแผน และค้นหาว่ากระบวนการใดที่ทำให้คณะกรรมการบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ ใช้วิธีการศึกษาโดยเข้าไปสังเกตในโรงเรียน และการสัมภาษณ์ตัวต่อตัวรวมทั้งการวิเคราะห์เอกสารผลการศึกษาพบว่า (1) เนื่องจากครูผู้สอนมีภาระงานมาก (2) คณะครูและผู้บริหารได้รับการฝึกอบรมเกี่ยวกับแผนสำเร็จรูปของโรงเรียนจำนวนน้อย หรือไม่ได้รับการฝึกอบรมเลย ทำให้ขาดความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของแผน (3) การเปลี่ยนอำนาจและความรับผิดชอบต่อการอธิบายบทบาทและการติดต่อสื่อสารกับโรงเรียนขึ้น การเปลี่ยนบทบาททำให้เกิดความต้องการเป็นเจ้าของและจุดมุ่งหมายระหว่างคณะกรรมการด้วยกัน

สมิธ (Smith, 1974) ได้ศึกษาพฤติกรรมที่มีประสิทธิผล และไม่มีประสิทธิผลของครูใหญ่ด้วยวิธีการวิเคราะห์และสังเคราะห์จากข้อความจำนวน 26 ข้อความ เพื่อหาพฤติกรรมของครูใหญ่ที่ทำงานเกิดประสิทธิผลนั้น พบว่า มีการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารกับคณะกรรมการเพื่อการวางแผน และร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับคณะครูในโรงเรียนสร้างความเข้าใจ และการติดต่อที่ดีระหว่างบ้านกับโรงเรียน กระตุ้นให้ครูมีพัฒนาการทางด้านอาชีพ และด้านส่วนตัว ทำให้เกิดความมั่นคง และเชื่อมั่นขึ้น เปิดโอกาสให้เพื่อนร่วมงาน และผู้ได้บังคับบัญชาร่วมมือในกิจกรรมที่ก่อให้เกิดประสิทธิผล และให้ความถูกต้องและยุติธรรมเท่าที่จะทำได้ พัฒนาตนเองในด้านวิชาการ สามีคคีและร่วมมือกับครูส่งเสริมโรงเรียนของตน การทำงานตามโครงการพัฒนาต่างๆ ของโรงเรียนอย่างต่อเนื่อง ทำงานอย่างมีสัมพันธ์ภาพอันดียิ่งกัมพูชนเป็นผู้นำในทางวิชาการ แสดงความสามารถในทางการสอน และบริหารโรงเรียนให้ประจักษ์ทำให้นักเรียนมีพฤติกรรมที่ดี และมีวินัย มีความสัมพันธ์ที่ดีกับนักเรียน

ฮอย และมิเกล (Hoy and Miskel, 2001) ได้กล่าวถึงผลการศึกษาเกี่ยวกับองค์ประกอบของความมีประสิทธิภาพของโรงเรียนของ Smith and Purkey (1983) Scheerens and Bosker (1997)

พบว่า ให้ความสำคัญในเรื่องผู้บริหารมีภาวะความเป็นผู้นำ ทางด้านการเรียนการสอนมีหลักสูตรที่มีจุดหมาย และได้รับการวางแผนไว้เป็นอย่างดี มีเป้าหมายของโรงเรียนที่ชัดเจน และมีความคาดหวังสูง มีการทำงานตรงตามเวลา สำนึกถึงความสำคัญของการบรรลุผลสำเร็จด้านวิชาการมีบรรยากาศที่เป็นระเบียบเรียบร้อย มีสำนึกความเป็นส่วนหนึ่งของโรงเรียน มีการพัฒนาบุคลากร ส่งเสริมสวัสดิการและความมั่นคงกับบุคลากร มีระบบการวางแผนแบบมีส่วนร่วม มีการบริหารงานแบบกระจายอำนาจ ผู้ปกครองเข้ามามีส่วนร่วม และการได้รับสนับสนุนโดยตรง

เบลเบซ (Belbase.1982, pp.430-A) ได้ศึกษาปัญหาการวางแผนในการจัดอาชีวศึกษาของประเทศที่กำลังพัฒนา ได้ทำการวิจัยที่ประเทศเนปาล ผลการวิจัยพบว่า ความล้มเหลวของการจัดการศึกษาวิชาชีพนั้น เพราะมีปัญหาต่างๆ มากมาย เช่น สภาพของสังคม และวัฒนธรรม สภาพเศรษฐกิจ การบริหารการศึกษา นโยบายและเหตุผลขององค์กรที่สำคัญ คือขาดการบริหารที่เป็นไปตามการวิจัยครั้งนี้ได้เสนอแนะให้มีการวางแผนระยะสั้น ระยะปานกลางและระยะยาว เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาต่างๆ ควบคู่กันไป

แม็คคาร์ตี และแพทริก (McCarty and Patrick.1992,pp.4617-A) ศึกษาเรื่อง การวางแผนกลยุทธ์ของวิทยาลัยชุมชนมิชิแกนกับบรรยากาศการวางแผนขององค์กร พบว่า ลักษณะของแผนกลยุทธ์ต้องมีการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกถึงปัจจัยที่เป็นจุดแข็ง แล้วจึงนำมากำหนดพันธกิจและเป้าประสงค์ ส่วนการวิเคราะห์จุดอ่อน เพื่อเป็นข้อมูลในการพิจารณาหาทางเลือกที่ดี และยังพบปัญหา การวางแผนกลยุทธ์ของวิทยาลัยชุมชนมิชิแกน คือคณะทำงานและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องไม่มีเวลามาประชุมเพื่อการวางแผน แต่อย่างไรก็ตาม ก็ไม่ใช่ปัญหาที่ส่งผลถึงบรรยากาศของวิทยาลัยและคณะทำงาน

ไนเร็นดา (Nyirenda.1991,1600-A) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาการศึกษาระดับมัธยมศึกษาของประเทศมาลาวี ได้กล่าวถึงกรณีศึกษานี้ว่า เพื่อแสดงถึงความพยายามที่จะอธิบายถึงความไม่สอดคล้องกันระหว่าง วัตถุประสงค์กับผลลัพธ์ของแผนพัฒนาการศึกษาระดับมัธยมศึกษา ในช่วงปี 1973/74-1980/81 ของประเทศมาลาวี โดยการสำรวจข้อมูลจากนักบริหารระดับสูง ในกระทรวงศึกษาและวัฒนธรรม จำนวน 30 คน ครูและครูใหญ่โรงเรียนมัธยมศึกษาจำนวน 164 คน และจากการสัมภาษณ์บุคลากร เช่นรัฐมนตรีการคลังและบุคลากรฝ่ายพัฒนาและการวางแผนเศรษฐกิจพบว่า

1. การวางแผนกลยุทธ์ ระดับมหัพภาคจะมีการเมืองเข้าไปแทรก ทำให้งานสำเร็จทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ
2. วัตถุประสงค์ทางการเมือง มีอยู่ในแผนของโรงเรียนโดยไม่คำนึงถึงว่ามีความจำเป็นหรือไม่ แต่มีความสำคัญต่อการทำให้งานสำเร็จ

3. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของผู้บริหารจากส่วนกลาง ครู และครูใหญ่ ทำให้ได้ผลลัพธ์ตามที่โรงเรียนต้องการ และเพิ่มสูงขึ้น เศรษฐกิจและการเงินที่ไม่เพียงพอ มีผลกระทบต่อผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น
4. การพัฒนาการจัดสรรทรัพยากรจากส่วนภูมิภาคไปยังเมืองหลวง ควรมีความยืดหยุ่นเพื่อความคล่องตัว
5. การเงินและการเมืองมีส่วนทำให้มีการปรับปรุงวัตถุประสงค์ เป้าหมายของแผน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อย้อนกลับสู่ระบบการเมือง
6. การฝึกอบรมให้ครู และครูใหญ่ เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจในวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผน ยังไม่เพียงพอ
7. การขาดทีมงาน และการจัดการในสำนักงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ อาจจะเป็นผลร้ายต่อการทำงานให้สำเร็จ

งานวิจัยในประเทศ

พลชัย ยาวีราช (2550, หน้า 227-229) ดำเนินการวิจัยโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนารูปแบบการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติสำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมีขั้นตอนการวิจัย 5 ขั้นตอนหลัก ดังนี้ ศึกษาสภาพปัจจุบันปัญหา และยุทธศาสตร์หรือแนวทางสู่ความสำเร็จในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยใช้วิธีการทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ศึกษาแนวทางการพัฒนารูปแบบและสร้างรูปแบบโดยวิธีการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ ประเมินความเหมาะสม และความเป็นไปได้ของรูปแบบในระดับปฏิบัติโดยผู้บริหาร โรงเรียน ตรวจสอบรูปแบบขั้นสุดท้าย โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ทรงคุณวุฒิ และปรับปรุงและนำเสนอรูปแบบโดยการประมวลผลข้อมูลในขั้นตอนที่ผ่านมา การนำนโยบายไปปฏิบัติยังขาดกระบวนการที่เป็นแนวทางที่ชัดเจนในการดำเนินงานยุทธศาสตร์หรือแนวทางสู่ความสำเร็จในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่สำคัญ คือ ยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วม และยุทธศาสตร์การบริหารเชิงกลยุทธ์ รูปแบบที่พัฒนาขึ้นเป็นรูปแบบในเชิงกระบวนการและยุทธศาสตร์ ซึ่งประกอบไปด้วยองค์ประกอบหลัก 2 ส่วน คือ ส่วนแรกเป็นกระบวนการในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติสำหรับสถานศึกษา 7 ขั้นตอน คือ (1) การตีความนโยบาย (2) การวางแผน (3) การจัดองค์การ (4) การจัดหา/ระดมทรัพยากร (5) การดำเนินงาน (6) การประเมินผล และ (7) การสร้างความต่อเนื่อง และส่วนที่สองคือยุทธศาสตร์สู่ความสำเร็จที่มีความสัมพันธ์กับกระบวนการทุกขั้นตอน

กำธร ปุณณวัฒน์กุล (2550, หน้า 88) ดำเนินการวิจัยโดยมีจุดมุ่งหมาย เพื่อศึกษาระดับประสิทธิผลในการจัดการศึกษา ระดับปัจจัยการบริหารการศึกษา และศึกษาความสัมพันธ์ระหว่าง

ปัจจัยการบริหารการศึกษา กับ ประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาราชบุรี เขต 2 ประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานประกอบด้วยความสำเร็จของงานที่บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ และความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของครู ปัจจัยการบริหารการศึกษาประกอบด้วย พฤติกรรมด้านการเป็นผู้นำทางวิชาการ และด้านการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษา กลุ่มตัวอย่างของการวิจัยเป็นครูวิชาการและครูประจำชั้น ประถมปีที่ 6 ในโรงเรียนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาราชบุรี เขต 2 จำนวน 246 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็นแบบสอบถามมาตรฐานประมาณค่า 5 ระดับ เกี่ยวกับปัจจัยการบริหารการศึกษา ด้านพฤติกรรมการเป็นผู้นำทางวิชาการ และด้านการมีส่วนร่วม ในการบริหารจัดการศึกษา มีค่าความเชื่อมั่นเท่ากับ .95 และ .97 ประสิทธิภาพในการจัดการศึกษา ขั้นพื้นฐานของสถานศึกษา ด้านความสำเร็จของงานที่บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ และความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน มีค่าความเชื่อมั่นเท่ากับ .93 และ .97 ตามลำดับ สถิติที่ใช้ ในการวิเคราะห์ ข้อมูล ได้แก่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานและค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์พหุคูณ ผลการวิจัยพบว่า

1. ประสิทธิภาพการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานของสถานศึกษา โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณารายเรื่อง พบว่า ทั้งความสำเร็จของงานที่บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ และความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของครูอยู่ในระดับมาก

2. ปัจจัยการบริหารการศึกษาขั้นพื้นฐานของสถานศึกษา โดยรวมอยู่ในระดับมากเมื่อพิจารณารายปัจจัยพบว่า ทั้งปัจจัยพฤติกรรมการเป็นผู้นำทางวิชาการ และปัจจัยการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาโดยรวมอยู่ในระดับมาก

3. ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยการบริหารการศึกษา กับ ประสิทธิภาพการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของสถานศึกษา โดยรวมมีความสัมพันธ์ในระดับสูง ($R = .86$) อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ปัจจัยพฤติกรรมการเป็นผู้นำทางวิชาการ และปัจจัยการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษา มีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของครูในระดับสูง ($R = .83$ และ $.85$ ตามลำดับ) และมีความสัมพันธ์กับความสำเร็จของงานที่บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ ในระดับปานกลาง ($R = .63$ และ $.64$ ตามลำดับ)

เบญจมาภรณ์ พัฒนาพงศา (2551, หน้า 61-62) ดำเนินวิจัยโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา การปฏิบัติงานตามแผนกลยุทธ์ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 4 ปีงบประมาณ 2551 พร้อมทั้งปัญหาและข้อเสนอแนะในการปฏิบัติงาน ประชากรที่ใช้คือ ผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ เจ้าหน้าที่บริหารการศึกษาขั้นพื้นฐาน หัวหน้ากลุ่ม หัวหน้าหน่วยตรวจสอบภายใน และหัวหน้างาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 4 จำนวน 50 คน ในปีงบประมาณ 2551 เครื่องมือ

ที่ใช้เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวข้างต้น นำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์โดยใช้ความถี่ และ ร้อยละ ผลการวิจัยพบว่า การปฏิบัติงานตามแผนกลยุทธ์ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 4 ปีงบประมาณ 2551 ด้านงบประมาณ การติดตามและประเมินผลพร้อมทั้งติดตามการดำเนินงานในการทำแผนกลยุทธ์ ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ให้ข้อมูลไว้ว่าได้กำหนดเป้าหมาย และกิจกรรมที่จะดำเนินงาน ซึ่งได้นำไปจัดทำแผนกลยุทธ์ จัดทำเอกสารประกอบการรายงาน ตามที่คณะกรรมการตรวจติดตาม ประเมินผล นำเสนอและประมวลผลสำหรับงานที่ปฏิบัติเป็น ส่วนน้อยได้เสนอไว้คือ งบประมาณมาปลายปีเป็นส่วนใหญ่ งานไม่เป็นไปตามแผน ต้องเร่ง เบิกจ่ายให้ทัน และเป็นไปตามระเบียบ ขาดการประสานงานดำเนินงาน การประเมินผล มีการ เปลี่ยนเนื้อหาและรูปแบบ ข้อมูลไม่ครอบคลุม ชัดเจน ส่งผลต่อการประเมินผล และปรับแผน งบประมาณให้สอดคล้องเป็นไปตามต้องการ

ศราวุฒิ สนใจ (2551, หน้า 116-117) ดำเนินการวิจัยโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยเชิง สาเหตุแนวการจัดการศึกษา ตามมาตรฐานการศึกษาของชาติ ของสถานศึกษาสังกัดสำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในพื้นที่ภาคใต้ตอนล่างของประเทศไทย และเพื่อสร้าง แบบจำลองความสัมพันธ์โครงสร้างเชิงเส้น ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้เป็นผู้บริหาร สถานศึกษา ซึ่งประกอบด้วย ผู้อำนวยการสถานศึกษา รองผู้อำนวยการสถานศึกษาฝ่ายวิชาการและ รองผู้อำนวยการสถานศึกษาฝ่ายกิจการนักเรียน โดยใช้โรงเรียนเป็นหน่วยสุ่ม (unit sampling) จำนวน 67 โรงเรียน และใช้หน่วยการวิเคราะห์ (unit analysis) เป็นคน จำนวน 201 คน เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นแบบสอบถามและแบบวัด ได้รับเครื่องมือวิจัยที่สมบูรณ์ จำนวน 201 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 100 สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบน มาตรฐาน ค่าสหสัมพันธ์ และค่าสถิติ วัดระดับความกลมกลืนของแบบจำลองกับข้อมูลเชิงประจักษ์ ผู้วิจัยได้ใช้หลักการวิเคราะห์ความสัมพันธ์โครงสร้างเชิงเส้น (linear structure relationship) โดย อาศัยการวิเคราะห์เส้นทางความสัมพันธ์เชิงสาเหตุระหว่างตัวแปร (path analysis) จากโปรแกรม คำเร็จรูป AMOS (analysis of moment structure) ผลวิจัยพบว่า

1. ปัจจัยเชิงสาเหตุแนวการจัดการศึกษาตามมาตรฐานการศึกษาของชาติ ของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในพื้นที่ภาคใต้ตอนล่างของประเทศไทย พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลและมีอิทธิพลโดยตรงต่อแนวการจัดการศึกษาทั้ง 2 ด้าน กล่าวคือ ด้านการจัดการ เรียนรู้ที่มุ่งพัฒนาผู้เรียนเป็นสำคัญและด้านการบริหาร โดยใช้สถานศึกษาเป็นฐาน คือ ปัจจัยภาวะ ผู้นำของผู้บริหาร และปัจจัยบรรยากาศของ โรงเรียน โดยที่ภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยนด้านการให้ รางวัลตามสถานการณ์ตามลำดับ โดยที่ปัจจัยทั้งสามปัจจัยนี้สามารถอธิบายความแปรปรวนของ

ด้านการจัดการเรียนรู้ที่มุ่งพัฒนาผู้เรียนเป็นสำคัญได้ร้อยละ 61 และสามารถอธิบายความแปรปรวนของการบริหารโดยใช้สถานศึกษาเป็นฐานได้ร้อยละ 53

2. แบบจำลองที่มีความกลมกลืนกับข้อมูลเชิงประจักษ์มากที่สุด โดยการวิเคราะห์เส้นทางความสัมพันธ์เชิงสาเหตุระหว่างตัวแปรของปัจจัยเชิงสาเหตุแนวการจัดการศึกษาตามมาตรฐานการศึกษาของชาติ ของสถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในพื้นที่ภาคใต้ตอนล่างของประเทศไทย พบว่า แบบจำลองที่ได้มีค่าสถิติไค-สแควร์ เท่ากับ 10.801 ค่าดัชนีวัดระดับความกลมกลืน เท่ากับ 0.986 ค่าดัชนีวัดระดับความกลมกลืนที่ปรับแก้แล้ว เท่ากับ 0.959 ค่าดัชนีรากของกำลังสองเฉลี่ยของเศษ เท่ากับ 0.010 และค่ารากกำลังสองเฉลี่ยของความแตกต่างโดยประมาณ เท่ากับ 0.000

ลมัยพร แห่หลังหล้า (2552, หน้า 333) ดำเนินการวิจัยโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกระทรวงศึกษาธิการ โดยมุ่งศึกษาสภาพการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติในสถานศึกษา ปัจจัยที่ส่งเสริม และปัจจัยเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติในสถานศึกษา ซึ่งดำเนินการวิจัยเชิงปริมาณ และการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้แบบสอบถามเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงปริมาณ จากสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ส่วนการวิจัยเชิงคุณภาพได้ศึกษาจากกรณีศึกษา 3 โรงเรียน ซึ่งเป็นตัวแทนของโรงเรียนขนาดเล็ก ขนาดกลางและขนาดใหญ่ แล้วนำผลการวิจัยที่ได้ ทั้ง 2 ส่วนมาสังเคราะห์ผลการวิจัยพบว่า

1. สภาพการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติในสถานศึกษา ข้อค้นพบเชิงปริมาณพบว่า โรงเรียนทั้ง 3 ขนาด ส่วนใหญ่มีการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติครบทุกนโยบาย แต่ในโรงเรียนขนาดเล็กไม่สามารถนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติได้ครบทุกด้านมากที่สุด คือการจัดการกระบวนการเรียนรู้สำหรับนักเรียนการศึกษาพิเศษในข้อค้นพบจากการศึกษากรณีศึกษาพบว่า โรงเรียนทุกขนาดมีการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติ แต่ไม่ครบทุกด้านขึ้นอยู่กับความพร้อมและบริบทแวดล้อมของสถานศึกษานั้น

2. ปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริมการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติในกลุ่มปัจจัยภายใน ได้แก่ ปัจจัยด้านโครงสร้างองค์กร ปัจจัยด้านความชัดเจนของภารกิจและการมอบหมายงาน และปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์กร ในกลุ่มปัจจัยภายนอก ได้แก่ ปัจจัยด้านเทคโนโลยี ปัจจัยด้านการเมืองและปัจจัยด้านสังคม

3. ปัจจัยสำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในกลุ่มปัจจัยภายใน ได้แก่ ปัจจัยด้านงบประมาณ ปัจจัยด้านวัสดุอุปกรณ์ ปัจจัยด้านลักษณะโครงสร้างของนโยบายการศึกษา

ขั้นพื้นฐาน และปัจจัยด้านบุคลากร ในกลุ่มปัจจัยภายนอก ได้แก่ ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ปัจจัยการเมือง และปัจจัยด้านเทคโนโลยี

4. การนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติในสถานศึกษาทั้ง 12 ด้าน มีความสัมพันธ์กับปัจจัยภายในที่ส่งเสริมการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติในสถานศึกษาทั้งหมด 6 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยภายในด้านการควบคุม ประเมินผล และการกระตุ้นส่งเสริมเป็นอันดับแรก รองลงมา คือ ปัจจัยด้านวัสดุอุปกรณ์ ปัจจัยด้านบุคลากร ปัจจัยด้านลักษณะโครงสร้างของนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปัจจัยด้านงบประมาณ และปัจจัยด้านโครงสร้างองค์การ และมีความสัมพันธ์กับปัจจัยด้านการควบคุม ประเมินผล และการกระตุ้นส่งเสริม และมีความสัมพันธ์กับปัจจัยนอกที่เป็นอุปสรรค 1 ปัจจัยด้านสังคม

สุมาภรณ์ ดันสวรรค์ (2554, หน้า 84-85) ดำเนินการวิจัยโดยมีความมุ่งหมายเพื่อศึกษาการจัดการเรียนรู้ตามหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551 ของโรงเรียนในจังหวัดสมุทรสาคร 5 ด้าน ได้แก่ ด้านหลักการจัดการเรียนรู้ ด้านกระบวนการเรียนรู้ ด้านการออกแบบการจัดการเรียนรู้ ด้านบทบาทของผู้สอน ด้านบทบาทของผู้เรียน และเพื่อเปรียบเทียบการจัดการเรียนรู้ตามหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551 ของโรงเรียนในจังหวัดสมุทรสาคร จำแนกตามเพศ วุฒิการศึกษา ระดับการจัดการศึกษา และประสบการณ์ในการทำงาน และเพื่อรวบรวมปัญหาข้อเสนอแนะในการจัดการเรียนรู้ตามหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551 ของโรงเรียนในจังหวัดสมุทรสาคร กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ ครูผู้สอนที่ปฏิบัติงานอยู่ในโรงเรียน จังหวัดสมุทรสาคร จำนวน 274 คน จากโรงเรียนทั้งสิ้น จำนวน 29 โรงเรียนที่ได้รับมอบหมายให้เป็นโรงเรียนต้นแบบ และโรงเรียนพร้อมใช้หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551 โดยเปิดตารางกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่าง ของเครจซี่ และมอร์แกน (Krejcie; & Morgan) ได้มาจากการสุ่มแบบแบ่งชั้น (Stratified Random Sampling) โดยใช้ระดับการจัดการศึกษาของโรงเรียนเป็นชั้นในการสุ่ม จากนั้นนำมาเทียบสัดส่วนและสุ่มแบบง่าย (simple random sampling) โดยใช้ระดับการจัดการศึกษาของโรงเรียนเป็นชั้นในการสุ่ม จากนั้นนำมาเทียบสัดส่วนและสุ่มแบบง่าย (simple random sampling) เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นแบบสอบถามแบบมาตราส่วนประเมินค่า โดยผ่านขั้นตอนการวิเคราะห์ ความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหาจากผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 5 ท่าน ด้วยการหาค่าดัชนี IOC (item-objective congruence index) ค่าความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา มีค่าระหว่าง .60-1.00 หลังจากนั้นนำไปทดลองใช้กับกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 30 คน กับครูในโรงเรียนวัดราษฎร์รังสรรค์เพื่อหาค่าความเชื่อมั่น โดยหาค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาของคอนบาค ผลการวิเคราะห์พบว่า มีค่าความเชื่อมั่น .972 เก็บรวบรวมข้อมูลได้ คิดเป็นร้อยละ 98.54 สำหรับการจัดกระทำ และการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยใช้โปรแกรม

สำเร็จรูป SPSS การวิเคราะห์ข้อมูลพื้นฐานใช้ความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ทดสอบสมมติฐานโดยใช้ t-test และการวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว (one way ANOVA) และเมื่อพบความแตกต่าง จึงดำเนินการทดสอบเป็นรายคู่ด้วยวิธีการของเซฟเฟ (Scheffe's test) ผลวิจัยพบว่า

1. การจัดการเรียนรู้ตามหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานพุทธศักราช 2551 โดยรวม และรายด้านอยู่ในระดับมาก

2. ผลการเปรียบเทียบ การจัดการเรียนรู้ตามหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551 ของโรงเรียนจังหวัดสมุทรสาคร ตามตัวแปรเพศของครูผู้สอนที่ปฏิบัติงานอยู่ใน โรงเรียนจังหวัดสมุทรสาครที่มีเพศต่างกัน มีการจัดการเรียนรู้ตามหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้น พื้นฐานพุทธศักราช 2551 โดยรวมไม่แตกต่างกัน เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า ด้านบทบาทของ ผู้สอนแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนด้านหลักการจัดการเรียนรู้ ด้าน กระบวนการเรียนรู้ด้านการออกแบบการจัดการเรียนรู้ และด้านบทบาทของผู้เรียนไม่แตกต่างกัน

3. ผลการเปรียบเทียบ การจัดการเรียนรู้ตามหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551 ของโรงเรียนในจังหวัดสมุทรสาคร จำแนกตามตัวแปรระดับการศึกษา พบว่า ครูผู้สอนที่ปฏิบัติงานอยู่ในโรงเรียนจังหวัดสมุทรสาคร ที่มีวุฒิการศึกษาต่างกัน มีการจัดการเรียนรู้ ตามหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551 โดยรวมและรายด้านไม่แตกต่างกัน

4. ผลการเปรียบเทียบ การจัดการเรียนรู้ตามหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551 ของโรงเรียนในจังหวัดสมุทรสาคร จำแนกตามตัวแปรระดับการจัดการศึกษา ครูผู้สอนที่ปฏิบัติงานอยู่ในโรงเรียนจังหวัดสมุทรสาคร ที่มีระดับการจัดการศึกษาต่างกันมีการ จัดการเรียนรู้ตามหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551 โดยรวม ไม่แตกต่าง กัน เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า ด้านการออกแบบการจัดการเรียนรู้ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทาง สถิติที่ระดับ .05 ส่วนด้านหลักการจัดการเรียนรู้ ด้านกระบวนการเรียนรู้ ด้านบทบาทของผู้สอน และด้านบทบาทของผู้เรียนไม่แตกต่างกัน

5. ผลการเปรียบเทียบการจัดการเรียนรู้ตามหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551 ของโรงเรียนในจังหวัดสมุทรสาคร จำแนกตามตัวแปรประสบการณ์ในการทำงาน ครูผู้สอนที่ปฏิบัติงานอยู่ในโรงเรียนจังหวัดสมุทรสาคร ที่มีประสบการณ์ในการทำงาน ต่างกัน มีการจัดการเรียนรู้ตามหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551 โดยรวม และรายด้านไม่แตกต่างกัน

6. ปัญหาและข้อเสนอแนะในการจัดการเรียนรู้ตามหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้น พื้นฐานพุทธศักราช 2551 ของโรงเรียนในจังหวัดสมุทรสาคร ผู้เรียนมีความสนใจในการเรียนน้อย

กว่าการทำกิจกรรม จำนวนผู้เรียนในแต่ละห้องมากเกินไปทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาเป็นรายบุคคลได้อย่างหลากหลายและครบถ้วน ส่วนด้านการจัดการเรียนการสอนนั้นไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันและการจัดการเรียนรู้ตามความถนัดและความสนใจของผู้เรียนเป็นไปได้ยาก เพราะผู้เรียนมีความสนใจที่หลากหลายแตกต่างกัน ส่วนข้อเสนอแนะให้รัฐบาล และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานอำนวยความสะดวกให้แก่สถานศึกษาในเรื่องอุปกรณ์ เครื่องมือในการเรียนการสอนให้มากขึ้น จัดให้มีการอบรมการจัดทำหลักสูตร และจัดการเรียนรู้ให้เป็นมาตรฐานเดียวกันในระดับจังหวัด และเสนอให้รัฐจัดการเรียนการสอนควบคู่ไปกับการทำกิจกรรมและควรเน้นทักษะกระบวนการที่สามารถปฏิบัติได้จริงเพื่อการจัดการเรียนรู้ที่มีประสิทธิภาพ

สรุปสาระที่ได้จากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผลจากการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่า ปัจจัยที่ส่งผลโดยตรงต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติประกอบด้วยหลายปัจจัย จำแนกได้เป็น 2 ปัจจัยหลักคือ ปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกองค์กร สำหรับการวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาเฉพาะปัจจัยภายในองค์กรเท่านั้น ครอบคลุมทั้งปัจจัยด้านบุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และการบริหารจัดการ โดยมุ่งศึกษาผลการนำนโยบายการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานไปสู่การปฏิบัติ ปัจจัยที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และแนวทางสำหรับการปรับปรุงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ

ตัวแปรที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

หลังจากจากการทบทวนวรรณกรรมทั้งในส่วนของการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและนโยบายการศึกษา แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ แนวคิดและทฤษฎีการบริหาร การนำนโยบายสู่การปฏิบัติ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้คัดสรรตัวแปรเพื่อดำเนินการศึกษาวิจัย รายละเอียดประกอบด้วย

1. ตัวแปรอิสระ (independent variables) ได้แก่

1.1 การนำนโยบายการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานสู่การปฏิบัติ จำนวน 3 ปัจจัยคือ

1.1.1 ปัจจัยด้านการยอมรับนโยบาย

1.1.2 ปัจจัยด้านความสอดคล้องกลยุทธ์กับเป้าประสงค์ของนโยบายการจัดการศึกษา

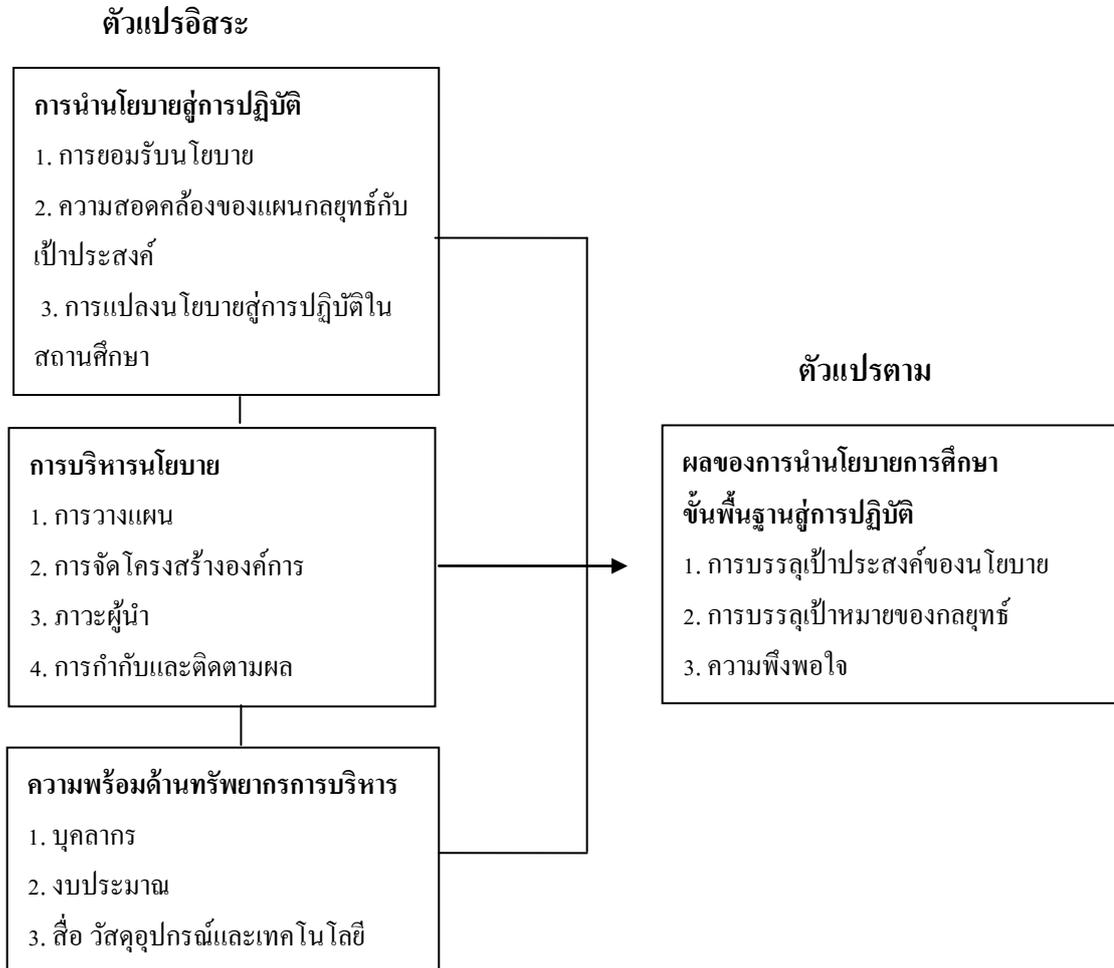
ขั้นพื้นฐาน

1.1.3 ปัจจัยด้านการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติในสถานศึกษา

1.2 การบริหารนโยบาย จำนวน 4 ปัจจัยคือ

- 1.2.1 ปัจจัยด้านการวางแผน
- 1.2.2 ปัจจัยด้านการจัดโครงสร้างองค์การ
- 1.2.3 ปัจจัยด้านภาวะผู้นำ
- 1.2.4 ปัจจัยด้านการกำกับและติดตามผล
- 1.3 ความพร้อมด้านทรัพยากรการบริหาร จำนวน 3 ปัจจัยคือ
 - 1.3.1 ปัจจัยด้านบุคลากร
 - 1.3.2 ปัจจัยด้านงบประมาณ
 - 1.3.3 ปัจจัยด้านสื่อ วัสดุอุปกรณ์ และเทคโนโลยี
- 2. ตัวแปรตาม (dependent variable) คือ ผลการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานสู่การปฏิบัติ ประกอบด้วย
 - 2.1 การบรรลุเป้าประสงค์ของนโยบาย
 - 2.2 การบรรลุเป้าหมายของกลยุทธ์
 - 2.3 ความพึงพอใจ

กรอบแนวคิดในการวิจัย



ภาพที่ 14 กรอบแนวคิดในการวิจัย

สมมติฐานการวิจัย

1. โรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจังหวัดนนทบุรี และปทุมธานีมีการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานสู่การปฏิบัติในระดับมาก

2. ปัจจัยด้านการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ ปัจจัยการบริหารนโยบาย และความพร้อมด้านทรัพยากรการบริหารมีผลโดยตรงของการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานสู่การปฏิบัติของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จังหวัดนนทบุรีและปทุมธานี

โดยผู้วิจัยกำหนดแบบจำลองการวิเคราะห์ ไว้ดังนี้

$$Y=C_0+a_1x_1+a_2x_2+a_3x_3+a_4x_4+a_5x_5+a_6x_6+a_7x_7+a_8x_8+a_9x_9+a_{10}x_{10}$$

- เมื่อ Y คือ ผลการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานสู่การปฏิบัติ
- x_1 คือ การยอมรับนโยบาย
- x_2 คือ ความสอดคล้องกลยุทธ์กับเป้าประสงค์ของนโยบาย
- x_3 คือ การแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติในสถานศึกษา
- x_4 คือ การวางแผน
- x_5 คือ การจัดโครงสร้างองค์การ
- x_6 คือ ภาวะผู้นำ
- x_7 คือ การกำกับและติดตามผล
- x_8 คือ บุคลากร
- x_9 คือ งบประมาณ
- x_{10} คือ สื่อ วัสดุอุปกรณ์และเทคโนโลยี
- C_0 คือ ค่าสัมพันธคงที่
- a_1 คือ สัมประสิทธิ์ของ x_1
- a_2 คือ สัมประสิทธิ์ของ x_2
- a_3 คือ สัมประสิทธิ์ของ x_3
- a_4 คือ สัมประสิทธิ์ของ x_4
- a_5 คือ สัมประสิทธิ์ของ x_5
- a_6 คือ สัมประสิทธิ์ของ x_6
- a_7 คือ สัมประสิทธิ์ของ x_7
- a_8 คือ สัมประสิทธิ์ของ x_8
- a_9 คือ สัมประสิทธิ์ของ x_9
- a_{10} คือ สัมประสิทธิ์ของ x_{10}