

ยุทธศาสตร์และการพัฒนานโยบายและการวางแผน
แบบมีส่วนร่วมและความเป็นหุ้นส่วนในสถานศึกษา

รองศาสตราจารย์ ดร.สุเมธ งามกนก

คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

คำนำ

หนังสือเรื่องยุทธศาสตร์และการพัฒนานโยบายและการวางแผนแบบมีส่วนร่วม และความเป็นหุ้นส่วนในสถานศึกษาเล่มนี้ ผู้เขียนเรียบเรียงขึ้นเพื่อใช้ประกอบการเรียนการสอน ในระดับอุดมศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย การวางแผน และการบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารการศึกษา

หนังสือเล่มนี้เหมาะสำหรับผู้บริหารการศึกษาระดับต่าง ๆ เช่น ระดับหมวดวิชา หรือสาขาวิชา ระดับผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาหรือเทียบเท่า ระดับสถานศึกษา เช่น ประถมศึกษา มัธยมศึกษา อาชีวศึกษา และอุดมศึกษา

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ Peer Review หนังสือเล่มนี้ที่ได้ให้ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ ในการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

การจัดทำหนังสือเล่มนี้ ผู้เขียนได้ศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากหนังสือ ตำรา บทความ ในวารสาร งานวิจัย ข้อมูลจาก Website ผู้เขียนขอขอบพระคุณเจ้าของงานเขียนดังกล่าว มา ณ โอกาสนี้ และหวังว่าหนังสือเล่มนี้จะเป็นประโยชน์ต่อนิสิต นักศึกษา บุคลากรทางการศึกษา ระดับนโยบาย และผู้สนใจ สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้เป็นอย่างดีตามบริบทและความต้องการ

สุเมธ งามกนก

สารบัญ

	หน้า
คำนำ.....	ข
สารบัญ.....	ค
บทที่	
1 บทนำ.....	1
หุ้นส่วนการจัดการศึกษาภายใต้นโยบายการศึกษาระดับชาติ.....	2
หุ้นส่วนของสถานศึกษา.....	4
ผู้บริหารสถานศึกษากับบทบาทในฐานะผู้ขับเคลื่อนนโยบาย.....	7
บทสรุป.....	8
2 การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสถานศึกษา และความเป็นหุ้นส่วนทางการศึกษา....	9
ผู้บริหารกับการสร้างความมีส่วนร่วมในสถานศึกษา.....	9
การบริหารแบบมีส่วนร่วมในสถานศึกษา.....	10
รูปแบบการมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิภาพในสถานศึกษา.....	14
ความเป็นหุ้นส่วนทางการศึกษา.....	18
บทสรุป.....	21
3 แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับนโยบายการศึกษา.....	22
ความหมายและความสำคัญของนโยบาย.....	22
องค์ประกอบของนโยบาย.....	24
ประเภทของนโยบาย.....	25
นโยบายการศึกษา.....	27
บทสรุป.....	30
4 การศึกษานโยบายทางการศึกษา.....	31
การอธิบายนโยบายทางการศึกษา.....	31
การวิเคราะห์นโยบายทางการศึกษา.....	35
บทสรุป.....	43

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
5 กระบวนการของนโยบายทางการศึกษา.....	44
กระบวนการของนโยบาย.....	44
การกำหนดนโยบาย.....	45
การนำนโยบายไปปฏิบัติ.....	47
การประเมินนโยบาย.....	55
บทสรุป.....	56
6 การวางแผนทางการศึกษา.....	58
ความหมายและความสำคัญของแผน.....	58
องค์ประกอบของแผน.....	60
ประเภทของแผน.....	62
หลักการวางแผน.....	65
กระบวนการวางแผน.....	68
บทสรุป.....	72
7 แผนกลยุทธ์สถานศึกษา.....	74
การจัดทำแผนกลยุทธ์สถานศึกษา.....	74
ตัวอย่างแผนกลยุทธ์ของสำนักงานการศึกษาขั้นพื้นฐาน.....	78
ตัวอย่างแผนกลยุทธ์ของกองกิจการนิสิต มหาวิทยาลัยแห่งหนึ่ง.....	84
บทสรุป.....	87
8 การกำกับติดตามนโยบายและแผนการจัดการศึกษา.....	88
แนวคิดเกี่ยวกับการกำกับติดตามนโยบายและแผน.....	88
การกำกับประสิทธิภาพกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ.....	91
ระบบการกำกับตรวจสอบกระบวนการนำนโยบายและแผนไปปฏิบัติ.....	95
การกำกับตรวจสอบนโยบายและแผนระดับเขตพื้นที่และสถานศึกษา.....	96
บทสรุป.....	98
9 การประเมินผลนโยบายและแผนการจัดการศึกษา.....	100
ความหมายและความสำคัญของการประเมินผล.....	100
กระบวนการประเมินผลแผนงานและโครงการ.....	101

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
ปัญหาในการประเมินผลนโยบายและแผนการจัดการศึกษา.....	106
การปรับปรุงนโยบายและแผน.....	108
บทสรุป.....	111
10 สรุปองค์ความรู้ และข้อเสนอแนะในการนำไปสู่การปฏิบัติ.....	113
การบริหารจัดการนโยบายและแผนแบบมีส่วนร่วมในสถานศึกษา.....	113
รูปแบบการบริหารจัดการนโยบายและแผนแบบมีส่วนร่วมของสถานศึกษา.....	116
ตัวอย่างงานวิจัยที่เกี่ยวกับนโยบายและการวางแผนแบบมีส่วนร่วม ในสถานศึกษา.....	118
ข้อเสนอแนะในการนำไปสู่การปฏิบัติ.....	119
บรรณานุกรม.....	121
ดัชนี (Index).....	129
ประวัติผู้เขียน.....	139

บทที่ 1

บทนำ

สาระสำคัญในหนังสือเล่มนี้ผู้เขียนจะแบ่งการนำเสนอออกเป็น 10 บท ดังนี้
บทที่ 1 เกี่ยวกับหุ้นส่วนการจัดการศึกษาภายใต้ นโยบายการศึกษาระดับชาติ ซึ่งได้ศึกษาถึงปัญหาและความท้าทายของระบบการศึกษาทั้งที่เกิดจากปัญหาของระบบการศึกษา และจากสถานการณ์ของโลกที่ประเทศต้องเผชิญ หุ้นส่วนของสถานศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษากับบทบาทในฐานะผู้ขับเคลื่อนนโยบาย และบทสรุป

บทที่ 2 เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสถานศึกษา และความเป็นหุ้นส่วนทางการศึกษา ผู้บริหารกับการสร้างความมีส่วนร่วมในสถานศึกษา ซึ่งผู้บริหารสถานศึกษาควรเข้าใจแนวคิดพื้นฐานเพื่อนำไปใช้ในการสร้างให้เกิดการมีส่วนร่วมในการบริหารสถานศึกษา การบริหารแบบมีส่วนร่วมในสถานศึกษา ซึ่งมีความสำคัญต่อการบริหารสถานศึกษา รูปแบบการมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิภาพในสถานศึกษา ความเป็นหุ้นส่วนทางการศึกษา ซึ่งผู้เขียนได้นำเสนองานวิจัยเกี่ยวกับความเป็นหุ้นส่วนทางการศึกษา และบทสรุป

บทที่ 3 เกี่ยวกับแนวคิดและหลักการเกี่ยวกับนโยบายการศึกษา ความหมาย และความสำคัญของนโยบาย องค์ประกอบของนโยบาย ประเภทของนโยบาย นโยบายการศึกษา ซึ่งจำแนกตามระดับของการบริหาร ตามระดับการศึกษา ตามบทบาทหน้าที่ของหน่วยงาน ตามเนื้อหา ตามคุณค่า และบทสรุป

บทที่ 4 เกี่ยวกับการศึกษานโยบายทางการศึกษา การอธิบายนโยบายทางการศึกษา รวมทั้งตัวอย่างการอธิบายนโยบายการศึกษาในระดับการเมือง และระดับการบริหาร การวิเคราะห์นโยบายทางการศึกษา ตัวอย่างนโยบายทางการศึกษาของประเทศสิงคโปร์ และบทสรุป

บทที่ 5 เกี่ยวกับกระบวนการของนโยบายทางการศึกษา กระบวนการของนโยบาย การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดความสำเร็จหรือล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินนโยบาย และบทสรุป

บทที่ 6 เกี่ยวกับความหมายและความสำคัญของการวางแผน องค์ประกอบของแผน ประเภทของแผน ซึ่งจำแนกตามระยะเวลาการใช้แผน แผนปฏิบัติการ จำแนกตามความเฉพาะเจาะจงตามความถี่ของการใช้แผน และตามระดับพื้นที่ หลักการวางแผน กระบวนการวางแผน และบทสรุป

บทที่ 7 เกี่ยวกับแผนกลยุทธ์สถานศึกษา รวมทั้งขั้นตอนในการจัดทำแผนกลยุทธ์ การจัดทำแผนกลยุทธ์สถานศึกษา ตัวอย่างแผนกลยุทธ์ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา-
ขั้นพื้นฐาน ตัวอย่างของแผนกลยุทธ์ของกองกิจการนิสิต มหาวิทยาลัยแห่งหนึ่ง และบทสรุป

บทที่ 8 เกี่ยวกับการกำกับติดตามนโยบายและแผนการจัดการศึกษา แนวคิดเกี่ยวกับการ
การกำกับติดตามนโยบายและแผน ประโยชน์ของการควบคุมและติดตามผล การกำกับ
ประสิทธิภาพกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ระบบการกำกับตรวจสอบกระบวนการนำนโยบาย
และแผนไปปฏิบัติ การกำกับตรวจสอบนโยบายและแผนระดับเขตพื้นที่และสถานศึกษา และ
บทสรุป

บทที่ 9 เกี่ยวกับการประเมินผลนโยบายและแผนการจัดการศึกษา ความหมาย และ
ความสำคัญของการประเมิน กระบวนการประเมินผลแผนงานและโครงการ ซึ่งมีกระบวนการ
ขั้นตอนที่สำคัญ ปัญหาในการประเมินผลนโยบายและแผนการจัดการศึกษา การปรับปรุงนโยบาย
และแผน และบทสรุป

บทที่ 10 เกี่ยวกับสรุปองค์ความรู้และข้อเสนอแนะในการนำไปสู่การปฏิบัติ การบริหาร
จัดการนโยบายและแผนแบบมีส่วนร่วมในสถานศึกษา รูปแบบการบริหารจัดการนโยบายและแผน
แบบมีส่วนร่วมของสถานศึกษา ตัวอย่างงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและการวางแผนแบบมี
ส่วนร่วมในสถานศึกษา ซึ่งผู้เขียนได้ทำวิจัยเรื่อง การพัฒนาการจัดการศึกษาแบบเรียนร่วมสำหรับ
นักเรียนที่ต้องการความช่วยเหลือพิเศษ โรงเรียนสาธิต “พิบูลบำเพ็ญ” มหาวิทยาลัยบูรพา และ
ข้อเสนอแนะในการนำไปสู่การปฏิบัติ ทั้งข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และข้อเสนอแนะ
เชิงการบริหารจัดการ ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

หุ้นส่วนการจัดการศึกษาภายใต้นโยบายการศึกษาระดับชาติ

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545
และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 ความว่า ต้องการให้ประชาชนซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงเข้ามา
มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาร่วมกับผู้บริหารสถานศึกษา ครู บุคลากรทางการศึกษาอย่างแท้จริง
ในลักษณะเป็นเจ้าของหรือหุ้นส่วนของสถานศึกษา คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
เป็นตัวแทนของประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในเขตชุมชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา
ของโรงเรียนหรือสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในชุมชนบทบาทและหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษา
จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ในการกำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา

บทบาทและหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งต้องทำหน้าที่แทนชุมชน
และผู้ปกครองนักเรียนทุกคนจึงต้องคำนึงถึงการจัดการศึกษาที่จะเกิดประโยชน์สูงสุดกับผู้เรียน

ซึ่งเป็นลูกหลานของชุมชน ขณะเดียวกันก็ต้องทำงานร่วมกับผู้บริหารสถานศึกษาและคณะครู โดยตระหนักถึงความเป็น “เจ้าของร่วมกัน” จึงอาศัยกระบวนการทำงานที่เน้นการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมและความโปร่งใสตรวจสอบได้ในทุกขั้นตอนของการจัดการศึกษา พร้อมกับยึดถือหลักการของการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ด้วยการปฏิบัติตามกฎหมายยึดมั่น ความถูกต้อง ดีงาม สร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมตระหนัก ในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบร่วมกัน และคำนึงถึงความคุ้มค่าในการลงทุน ด้านการจัดการศึกษาด้วย (กระทรวงศึกษาธิการ, 2553, หน้า 18)

จากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ จะเห็นได้ว่าการจัดการศึกษาจึงจำเป็นต้องอาศัย การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของประเทศให้มีมาตรฐานทัดเทียม นานาประเทศ โดยเฉพาะในระดับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน สถานศึกษาเป็นหน่วยงานหลัก ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน การที่จะทำให้บรรลุตามความมุ่งหมายของการปฏิรูปการศึกษา ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จึงกำหนดให้มี คณะกรรมการซึ่งเป็นองค์คณะบุคคลทำหน้าที่กำกับ และส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ให้เป็นไปตามนโยบาย มาตรฐานในการบริหารจัดการทางการศึกษาที่ต้องอาศัยความร่วมมือ จากชุมชน โรงเรียนหรือหุ้นส่วนของสถานศึกษาดังกล่าวอย่างแท้จริง

ในส่วนของการดำเนินการจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของ ทุกภาคส่วน เพื่อสร้างการรับรู้ความเข้าใจ การยอมรับ และเข้ามามีส่วนร่วม ในกระบวนการจัดทำ แผนฯ เพื่อให้สามารถขับเคลื่อนแผนไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยได้ศึกษาสภาวะการณ์ และบริบทแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อพัฒนาการศึกษาของประเทศ ทั้งด้านความก้าวหน้าของ เทคโนโลยีดิจิทัลแบบก้าวกระโดดที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคม ของประเทศ ภูมิภาค และโลก การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรไปสู่สังคมสูงวัย และทักษะ ของประชากรในศตวรรษที่ 21 ที่ทั่วโลกต่างต้องเผชิญกับความท้าทายและมุ่งพัฒนาประเทศ ไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมยุค 4.0 และนำผลการติดตามประเมินแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2552 - 2559 ซึ่งครอบคลุมประเด็นที่เกี่ยวกับบริบทการจัดการศึกษา โอกาสทางการศึกษา คุณภาพการศึกษา ประสิทธิภาพการจัดการเรียนการสอน การบริหารจัดการสถานศึกษา และ การใช้จ่ายงบประมาณ รวมทั้งการพัฒนาการศึกษาทั้งขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ นอกจากนี้ยังได้ศึกษา ปัญหาและความท้าทายของระบบการศึกษา ทั้งที่เกิดจากปัญหาของ ระบบการศึกษา และจาก สภาวะการณ์ของโลกที่ประเทศต้องเผชิญ เพื่อนำมากำหนดแนวคิด ของการจัดการศึกษา วิสัยทัศน์ วัตถุประสงค์ เป้าหมายการพัฒนาการศึกษา บทบาทของ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ยุทธศาสตร์ เป้าหมาย ตัวชี้วัด และแนวทางการพัฒนา รวมทั้งโครงการเร่งด่วน

ที่สำคัญ และการขับเคลื่อนแผนการศึกษา แห่งชาติสู่การปฏิบัติ (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2560)

จากแผนการจัดการศึกษาแห่งชาติจะเห็นได้ชัดเจนว่า มีการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการจัดการศึกษา ซึ่งระบุชัดเจนในยุทธศาสตร์ที่ 6 การพัฒนาประสิทธิภาพของระบบบริหารจัดการศึกษา ข้อ 6.3 ที่ระบุว่า ทุกภาคส่วนของสังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาที่ตอบสนองความต้องการ ของประชาชนและพื้นที่ มีตัวชี้วัดที่สำคัญ เช่น จำนวนองค์กร สมาคม มูลนิธิหรือหน่วยงานอื่นที่ เข้ามาจัดการศึกษาหรือร่วมมือกับสถานศึกษา ทั้งของรัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพิ่มขึ้น และสัดส่วนการมีส่วนร่วมสนับสนุน การศึกษาของภาคเอกชน ภาคประชาชน และภาคี เครือข่ายเมื่อเทียบกับรัฐ จำแนกตามระดับ การศึกษาสูงขึ้น เป็นต้น

ในหนังสือเล่มนี้ผู้เขียนได้นิยามผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาว่าเป็น “หุ้นส่วน” ดังนั้นผู้ที่เข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาของสถานศึกษา ผู้เขียนใช้คำว่า “หุ้นส่วนของสถานศึกษา” เพราะคำว่า “หุ้นส่วน” นั้นมีลักษณะเฉพาะเจาะจงมากกว่า “ผู้มีส่วนร่วม” คำว่าหุ้นส่วนในทางธุรกิจนั้นจะหมายถึงการเข้าร่วมทุนในการประกอบกิจการ แต่ในทาง การจัดการศึกษาจะหมายถึงผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดการศึกษา ซึ่งในปัจจุบันสถานศึกษา ทุกแห่งเน้นหลักการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของชุมชนและการกระจายอำนาจ ในการจัดการศึกษา รวมทั้งการพัฒนาองค์กรชุมชนความเข้มแข็งสามารถพึ่งตนเองได้และสามารถ จัดการศึกษาในชุมชนได้ ทำให้กระทรวงศึกษาธิการประกาศใช้ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2543 เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2543 ที่เน้น การมีส่วนร่วมของบุคคลในชุมชนหลายฝ่ายให้เข้ามามีส่วนร่วมในโรงเรียนในการจัดการศึกษา ของชุมชน ซึ่งถือเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการดำเนินงานของสถานศึกษา จึงนับว่าเป็น “หุ้นส่วน ของสถานศึกษา”

หุ้นส่วนของสถานศึกษา

การกำหนดนโยบายและแผนการดำเนินงานในสถานศึกษาจึงจำเป็นต้องอาศัย คณะกรรมการสถานศึกษาเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งคณะทำงานกลุ่มนี้ถือเป็น “หุ้นส่วน” ที่สำคัญ ของสถานศึกษาที่ครอบคลุมกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมด เพราะคณะกรรมการสถานศึกษานั้น เป็นองค์กรคณะบุคคลที่ต้องทำงานร่วมกับสถานศึกษา เพื่อให้สถานศึกษามีความเข้มแข็ง สามารถ บริหารจัดการศึกษาด้วยตนเองได้ตามกรอบที่กฎหมายกำหนด ดังนั้นความหลากหลายของบุคคล ที่เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ จึงเอื้อต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาที่ต้องอาศัยความรู้ความสามารถ

และประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ บุคคลที่ได้รับการคัดเลือกเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการสถานศึกษา-
ขั้นพื้นฐาน จึงมีความสำคัญต่อการจัดการศึกษา ดังนี้

1. ผู้แทนผู้ปกครอง เป็นผู้สะท้อนปัญหาและความต้องการด้านคุณภาพทางการศึกษา และคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนักเรียนทั้งในส่วนของคาคหวังและสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้น และร่วมมือกับครู บุคลากรทางการศึกษา ผู้ปกครองและชุมชนในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน
2. ผู้แทนครู เป็นผู้ที่มีความชำนาญในสายวิชาชีพครูมีความสำคัญต่อการนำเสนอข้อมูล ด้านกระบวนการเรียนรู้ ปัญหา และความต้องการการสนับสนุน ช่วยเหลือ รวมทั้งรายงาน ผลการจัดการศึกษา
3. ผู้แทนองค์กรชุมชน เป็นผู้สะท้อนสภาพของปัญหาและความต้องการในการพัฒนา ผู้เรียนซึ่งเป็นสมาชิกส่วนหนึ่งของชุมชน และให้ความร่วมมือกับสถานศึกษาทั้งในด้านภูมิปัญญา ท้องถิ่น แหล่งเรียนรู้
4. ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้สะท้อนสภาพปัญหาและความต้องการ ที่ครอบคลุมทั้งเขตพื้นที่บริการของสถานศึกษา และมีความสำคัญต่อสถานศึกษาอย่างยิ่ง ในเรื่องการขอรับการสนับสนุนด้านงบประมาณ ทรัพยากรทางการจัดการศึกษา และเชื่อมโยง แผนพัฒนาการศึกษากับแผนพัฒนาท้องถิ่น
5. ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา เป็นผู้ที่สะท้อนภาพของความรัก ความศรัทธา ความภาคภูมิใจต่อสถาบันการศึกษาที่ตนได้รับการศึกษา ช่วยจรรโลงคุณค่าของสถาบัน ไปสู่ศิษย์รุ่นหลังให้ประสบความสำเร็จในการศึกษาเช่นกัน
6. ผู้แทนพระภิกษุสงฆ์และหรือผู้แทนองค์กรศาสนาอื่นในพื้นที่ เป็นผู้นำเสนอ และเติมเต็มข้อมูลด้านคุณธรรม จริยธรรมตามหลักธรรมของศาสนาซึ่งเป็นส่วนสำคัญ ในการจัดการเรียนรู้เพื่อให้นักเรียนเป็นคนดีของสังคม
7. ผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ ที่จะช่วยเสริมให้สถานศึกษาจัดการศึกษาได้ครอบคลุมในทุก ๆ ด้าน อย่างมีคุณภาพ และประสิทธิภาพ ทำให้สถานศึกษามีความเข้มแข็งและมีการพัฒนาที่ยั่งยืน
8. ผู้บริหารสถานศึกษา ในฐานะกรรมการและเลขานุการซึ่งเป็นสัญลักษณ์ของ สถานศึกษา เป็นบุคคลสำคัญที่จะสะท้อนภาพของการบริหารจัดการ ผู้ช่วยเหลือ ให้คำปรึกษา สร้างแรงจูงใจ กระตุ้นการทำงาน ทบทวนรายงาน สะท้อนความคิด เปิดโอกาสให้ผู้แทนแต่ละกลุ่ม ได้แสดงบทบาทอย่างเต็มที่ จัดเตรียมการประชุม บันทึกการประชุม รายงานผลการประชุม และสนับสนุนด้านอุปกรณ์ ห้องประชุม วัสดุใช้สอย ฯลฯ รวมทั้งการพิจารณานำมติ ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะจากที่ประชุมไปสู่การปฏิบัติ

ดังนั้น คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งเป็นองค์คณะบุคคลในการบริหารสถานศึกษาแบบมีส่วนร่วม จึงต้องอาศัยผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในสาขาหลากหลาย และเข้าใจการศึกษา มีความมุ่งมั่น มีเวลาที่จะอุทิศแรงกายแรงใจพัฒนาสถานศึกษาของชุมชนให้มีคุณภาพ และได้มาตรฐานตามที่ชุมชน สังคม และประเทศชาติต้องการ ซึ่งจะส่งผลให้ชุมชน สังคมเข้มแข็ง และประเทศชาติก้าวหน้า (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2550, หน้า 19 - 20) โดยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 รวมทั้งอำนาจหน้าที่การบริหารงานบุคคลที่จะเกิดขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหาร ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สรุปลำอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้ดังนี้

1. กำกับ การดำเนินกิจการของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง และนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น
2. ส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินการกิจการด้านต่าง ๆ ของสถานศึกษา
3. มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษา กำหนด
4. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ ฯลฯ กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ สถานศึกษามีบทบาทหน้าที่ ดังนี้

 1. จัดทำนโยบาย แผนพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบาย และแผนของกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ตลอดจนบริบทและความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น
 2. จัดตั้งงบประมาณ และรับผิดชอบค่าใช้จ่ายงบประมาณของสถานศึกษา
 3. พัฒนาหลักสูตรสถานศึกษาให้สอดคล้องกับหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน และความต้องการของนักเรียน ชุมชน และท้องถิ่น
 4. จัดการเรียนการสอน สภาพแวดล้อม บรรยากาศการเรียนการสอนที่เหมาะสม และส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ตลอดจนการปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพ การจัดการศึกษาอย่างต่อเนื่อง
 5. ออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศและแนวปฏิบัติต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

6. กำกับ ติดตาม ประเมินผลงานตามแผนงาน โครงการและประเมินผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนการพิจารณาความดีความชอบ การพัฒนา และการดำเนินการทางวินัยกับครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาตามที่กฎหมายกำหนด

7. ระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา รวมทั้งปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา

8. จัดให้มีระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาและให้ความร่วมมือในการประเมินคุณภาพการศึกษาจากหน่วยงานภายนอกสถานศึกษา รวมทั้งการรายงานผลการประเมินต่อคณะกรรมการสถานศึกษาและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

9. ส่งเสริมความเข้มแข็งให้กับชุมชน และสร้างความสัมพันธ์กับสถานศึกษา และสถาบันอื่นในชุมชนและท้องถิ่น

10. ปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการภายในสถานศึกษาหรือตามที่ได้รับมอบหมาย และตามที่กฎหมายกำหนด

กล่าวโดยสรุป การบริหารสถานศึกษาจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะคณะกรรมการสถานศึกษาซึ่งถือเป็นหุ้นส่วนทางการศึกษา เพื่อร่วมกำหนดนโยบาย สถานศึกษา การวางแผน การแสดงความคิดเห็น การประสานงาน การประชุม การรายงาน และติดตามผล เป็นต้น

ผู้บริหารสถานศึกษากับบทบาทในฐานะผู้ขับเคลื่อนนโยบาย

การบริหารสถานศึกษาเป็นหน้าที่โดยตรงของผู้บริหารในการขับเคลื่อนนโยบายทางการศึกษาไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ความเป็นรูปธรรมจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อผู้บริหารได้ลงมือปฏิบัติอย่างเข้าใจหลักการ กระบวนการอย่างถูกต้องและต้องใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด หนึ่งในทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดนั้นคือทรัพยากรบุคคลผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือหุ้นส่วนที่จะต้องเข้ามามีส่วนร่วมช่วยในการขับเคลื่อนนโยบายและแผนงานต่าง ๆ ลงไปสู่การปฏิบัติ

ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นหัวเรือใหญ่ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จึงจำเป็นต้องเข้าใจบทบาทหน้าที่และเข้าใจหลักการบริหารสถานศึกษาที่ถูกต้อง ซึ่งนักวิชาการหลายท่านได้สรุปนิยามความหมายไว้พอสังเขปดังเช่น กู๊ด (Good, 1973, p.14) ได้กล่าวไว้ว่า การบริหารการศึกษาเป็นการวินิจฉัย สั่งการ การควบคุมและการจัดการเกี่ยวกับงานหรือกิจการสถานศึกษา ทั้งการบริหารธุรกิจสถานศึกษาและการดำเนินการที่เกี่ยวกับบุคลากรทั้งหมดในสถานศึกษา

ตลอดจนกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับนักเรียนโดยตรง เช่น การเรียนการสอน การแนะแนว กิจกรรมเสริมหลักสูตร เช่นเดียวกับ ภาววิดา ชาราศรีวิสุทธิ และวิบูลย์ โทณะบุตร (2542, หน้า 6) ที่ระบุว่า การบริหารการศึกษา หมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ที่บุคคลหลายคนร่วมกันดำเนินการ เพื่อพัฒนาสมาชิกของสังคมในทุก ๆ ด้าน นับแต่บุคลิกภาพ ความรู้ ความสามารถ เจตคติ พฤติกรรม คุณธรรม เพื่อให้มีค่านิยมตรงกันกับความต้องการของสังคม โดยกระบวนการต่าง ๆ ที่อาศัยควบคุมสิ่งแวดล้อมให้มีผลต่อบุคคล และอาศัยทรัพยากร ตลอดจนเทคนิคต่าง ๆ อย่างเหมาะสม เพื่อให้บุคคลพัฒนาไปตรงตามเป้าหมายของสังคมที่ตนดำเนินชีวิตอยู่

กล่าวโดยสรุป การบริหารการศึกษาศถานศึกษา เป็นการร่วมมือกันทำงานของบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาเพื่อให้โรงเรียนมีคุณภาพ โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์กับการศึกษามากที่สุด โดยเฉพาะการพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณภาพในทุก ๆ ด้าน เพื่อให้เป็นสมาชิกที่ดีและมีประสิทธิภาพของสังคม ดังนั้นผู้บริหารสถานศึกษาและหุ้นส่วนจำเป็นต้องร่วมมือกันเพื่อทำให้นักเรียนและพลเมืองในสังคมมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

บทสรุป

การจัดการศึกษาในปัจจุบันมีทิศทางในการบริหารจัดการ โดยมุ่งเน้นการสร้างการมีส่วนร่วมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือหุ้นส่วนของสถานศึกษา จะเห็นได้ว่าการจะนำนโยบายการศึกษาในระดับชาติไปสู่ในระดับสถานศึกษานั้น ต้องอาศัยชุมชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับสถานศึกษาเข้ามามีส่วนในการขับเคลื่อน ดังนั้นการแปลงนโยบายในระดับบนสู่ระดับปฏิบัติการในรูปของแผนและโครงการต่าง ๆ จึงต้องอาศัยการประสานความร่วมมือกัน ดังนั้น ผู้บริหารสถานศึกษานอกจากจะต้องมีความรู้ความสามารถในงานทั้ง 4 ด้าน ทั้งด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป ยังจำเป็นต้องมีทักษะในการบริหารจัดการแบบมีหุ้นส่วน เพราะการบริหารแบบมีหุ้นส่วนของสถานศึกษาเป็นการบริหารจัดการที่เปิดโอกาสให้บุคคล ชุมชน ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ร่วมวางแผน ร่วมทำงาน หากผู้บริหารสถานศึกษาสามารถสร้างบรรยากาศการมีส่วนร่วมก็จะก่อให้เกิดความรู้สึกผูกพันเป็นหนึ่งเดียวและพร้อมใจกันในการบริหารโรงเรียน เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งในบทความนี้ผู้เขียนนำเสนอเกี่ยวกับแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสถานศึกษา และความเป็นหุ้นส่วนในสถานศึกษา เพื่อเป็นพื้นฐานในการบริหารจัดการนโยบายและแผนในสถานศึกษาต่อไป

บทที่ 2

การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสถานศึกษา และความเป็นหุ้นส่วนทางการศึกษา

ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 กำหนดให้ผู้ปกครอง ชุมชนและเอกชน มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ในบทแรก ส่งผลให้ผู้บริหารสถานศึกษาจำเป็นต้องบริหารจัดการภายใต้ความร่วมมือของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการจัดการศึกษา ดังนั้นผู้บริหารสถานศึกษาจึงควรมีความรู้ความเข้าใจในการบริหารแบบมีส่วนร่วม เพื่อที่จะสามารถกำหนดนโยบายและแผนการดำเนินการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ผู้บริหารกับการสร้างความมีส่วนร่วมในสถานศึกษา

สถานศึกษาเป็นพื้นที่ของการสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้เกิดขึ้นกับผู้เรียน จึงจำเป็นต้องเป็นพื้นที่ที่เปิดกว้างให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเข้ามามีบทบาท มีความสัมพันธ์แบบตระหนักรู้ในความรับผิดชอบที่จะต้องจัดการร่วมกัน ดังนั้นผู้บริหารสถานศึกษาจำเป็นต้องเข้าใจในแนวคิดเบื้องต้นของการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม ซึ่งแนวคิดนี้จัดเป็นการบริหารเชิงมนุษยสัมพันธ์ (Human relation approach) และการบริหารเชิงพฤติกรรม (Behavioral approach) เป็นการบริหารที่มุ่งเน้นการทำงานร่วมกันของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลร่วมกันในองค์การ ดังที่ อูทัย บุญประเสริฐ (2546, หน้า 26 - 31) ได้สรุปแนวคิดการบริหารแบบมีส่วนร่วมของสถานศึกษา โดยระบุว่า มีแนวความคิดพื้นฐาน ดังนี้

1. ความเชื่อเรื่องธรรมชาติมนุษย์ (Assumption about human nature) ตามแนวคิดของแมคเกรเกอร์ (McGregor) มี 2 แนวทาง คือ ทฤษฎี x และทฤษฎี y ตามแนวคิดของทฤษฎี x เชื่อว่ามนุษย์ขี้เกียจ และขาดความรับผิดชอบ ดังนั้น ต้องใช้วิธีการบังคับหรือควบคุมการทำงานอย่างใกล้ชิด ส่วนทฤษฎี y เชื่อว่ามนุษย์มีความขยัน ชอบทำงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าสภาพการทำงานที่มีความเหมาะสม และคนมีส่วนร่วมในการทำงานโดยไม่ถูกบังคับก็จะมี ความรับผิดชอบมากขึ้น

2. ความคิดความเป็นองค์การของสถานศึกษา (Concept of school organization) แนวความคิดของการบริหารปัจจุบันเชื่อว่าองค์การมิใช่เป็นเพียงเครื่องมือสำหรับการบรรลุเป้าหมายหรือผลิตเชิงปริมาณเท่านั้น แต่เป็นสถานที่สำหรับการดำรงชีวิตและการพัฒนาด้วย

3. รูปแบบการตัดสินใจ (Decision making style) การตัดสินใจสั่งการในระดับสถานศึกษาคควรมีลักษณะร่วมมือกันใช้อำนาจระหว่างครู ผู้ปกครอง นักเรียน ตลอดจนศิษย์เก่า

เพื่อสะท้อนสภาวะการณ์ปัจจุบัน ความต้องการในอนาคต ซึ่งจะต้องระดมสติปัญญาและแนวคิด ให้สมาชิกได้มีโอกาสเรียนรู้และพัฒนาให้บริหารโรงเรียนได้สำเร็จ อีกทั้งยังสร้างความรู้สึกร่วมกันกับสถานศึกษาด้วย

4. แบบภาวะผู้นำ (Leadership style) ตามทฤษฎีของเซอร์จิโอวานนิ (Sergiovanni) ได้จัดระดับภาวะผู้นำของผู้บริหารสถานศึกษาไว้ 5 ระดับ ได้แก่ ภาวะผู้นำด้านเทคนิค ภาวะผู้นำด้านมนุษย ภาวะผู้นำทางการศึกษา ภาวะผู้นำเชิงสัญลักษณ์และภาวะผู้นำทางวัฒนธรรม

5. กลยุทธ์การใช้อำนาจ (Use of power) ในการบริหารโดยทั่วไปมีความจำเป็นที่จะต้องใช้อำนาจเป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้ แต่ตามทฤษฎีที่ว่าด้วยที่มาของอำนาจ (Source of power) ของ เฟรนช์ และราเวน (French และ Raven) ได้แบ่งที่มาของอำนาจพื้นฐานเป็น 5 แบบ ได้แก่ อำนาจจากการให้รางวัล อำนาจจากการบังคับ อำนาจตามกฎหมาย อำนาจจากการอ้างอิง และอำนาจจากความเชี่ยวชาญ

6. ทักษะเฉพาะในการบริหาร (Management skills) ทักษะการบริหารแบบใหม่ ที่ได้รับการพัฒนาและนำมาใช้ในองค์กร เช่น การใช้วิธีการทางวิทยาศาสตร์ในการวิเคราะห์เพื่อการตัดสินใจ การใช้ทักษะการแก้ไขความขัดแย้ง การใช้กลยุทธ์เพื่อการเปลี่ยนแปลง และพัฒนาองค์กร เป็นต้น

7. การใช้ทรัพยากร (Use of resources) สถาบัน การศึกษามีอำนาจในการใช้และบริหารทรัพยากรด้วยตนเองมากขึ้น ทำให้สถานศึกษาบริหารงานตามสถานการณ์ของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพไม่ต้องสิ้นเปลืองบุคลากร งบประมาณ เวลาในการควบคุมและตรวจสอบ

กล่าวโดยสรุป การบริหารแบบมีส่วนร่วมในสถานศึกษามีแนวคิดพื้นฐานมาจากความเชื่อเรื่องธรรมชาติของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีความต้องการเกี่ยวกับความเป็นองค์กรของโรงเรียน การตัดสินใจ การสร้างแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ ภาวะผู้นำ การใช้อำนาจ ทักษะเฉพาะในการบริหารตามทฤษฎีการบริหาร ตลอดจนความมีอิสระในการใช้และบริหารทรัพยากรด้วยตนเอง ดังนั้น ผู้บริหารสถานศึกษาจึงควรเข้าใจแนวคิดพื้นฐานนี้เหล่านี้เพื่อนำไปใช้ในการสร้างให้เกิดการมีส่วนร่วมในการบริหารสถานศึกษา

การบริหารแบบมีส่วนร่วมในสถานศึกษา

การบริหารสถานศึกษาสมัยใหม่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกคน แต่การที่จะสร้างความร่วมมือให้เกิดขึ้นได้นั้น ผู้บริหารสถานศึกษาต้องสามารถจูงใจและสร้างความตระหนักในการมีส่วนร่วม ดังที่ อากิริส (Argyris, 1964, p. 21) กล่าวว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วมเป็นการจูงใจให้ผู้ร่วมปฏิบัติงานในองค์กรได้มีส่วนร่วม

ในการตัดสินใจ ร่วมรับผิดชอบ และร่วมมือในการพัฒนาองค์การที่ปฏิบัติอยู่ด้วยความเต็มใจ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานขององค์การ ควรประกอบด้วยสาระสำคัญอย่างน้อย 3 ประการ คือ

1. การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น สมาชิกขององค์การย่อมมีความผูกพันกับองค์การที่ตนเองปฏิบัติงานอยู่ และมีความปรารถนาที่จะได้มีส่วนร่วมในการบริหารงานองค์การ แม้เพียงได้รับฟังความคิดเห็น ก็ทำให้รู้สึกว่าได้มีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การแล้ว

2. การมีส่วนร่วมช่วยให้เกิดการยอมรับในเป้าหมาย เพราะนอกจากจะช่วยกระตุ้นให้สมาชิกแสดงความคิดเห็นแล้ว ยังช่วยให้เกิดความช่วยเหลือเกื้อกูลกันและกัน ระหว่างกลุ่มสมาชิกและความร่วมมือนั้นจะแพร่ขยายไปทั้งองค์การ ทำให้สมาชิกทั้งองค์การมีเป้าหมายเดียวกัน การมีส่วนร่วมเป็นการยินยอมและพร้อมที่จะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเต็มใจ ซึ่งจะมีผลทั้งทางใจ การยอมรับ การสนับสนุน และผลต่อการปฏิบัติงานอย่างเต็มที่

3. การมีส่วนร่วมช่วยให้เกิดความสำนึกในหน้าที่ความรับผิดชอบ การที่บุคคลได้แสดงความคิดเห็นและยอมรับในเป้าหมายเดียวกัน จะช่วยกระตุ้นให้บุคคลเกิดความสำนึกในหน้าที่ความรับผิดชอบต่อการทำงานขององค์การ

ธงชัย สันติวงษ์ (2543, หน้า 138) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วม คือ การที่ผู้บริหารหรือเจ้าของ กิจการใช้วิธีการแบบเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานได้มีส่วนร่วมในการบริหารงานด้านต่าง ๆ เช่น การให้มีส่วนร่วม ในการวางแผน ช่วยเสนอแนะข้อคิดเห็น เพื่อประกอบ การตัดสินใจ ของผู้บริหาร ตลอดจนการให้โอกาสและอิสระกับกลุ่มที่จะตัดสินใจทำงานเองภายใต้เป้าหมาย และนโยบายที่มอบหมายไว้ให้กว้าง เช่นเดียวกับ ทำนอง ภูเกิดพิมพ์ (2551, หน้า 17) ที่ระบุว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วม เป็นการทำงานร่วมกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพความคิด ความเชื่อและความยึดมั่นของแต่ละบุคคล แต่ละหน่วยงาน แต่ละองค์กร อีกทั้งยังขึ้นอยู่กับกาลเวลาแต่ละยุคแต่ละสมัยอีกด้วย โดยการมีส่วนร่วมเป็นหัวใจสำคัญในการเสริมสร้างพลังการทำงานร่วมกันเป็นกลุ่ม (Teamwork) ที่มีประสิทธิภาพในการพัฒนา เพราะทำให้ผู้เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนร่วมเข้าใจสถานการณ์และอุทิศตนมากยิ่งขึ้นเพื่อการเปลี่ยนแปลงและพัฒนา ส่วน จอมพงศ์ มงคลวนิช (2555, หน้า 228) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม คือ การเปิดโอกาสให้บุคคลกรมีความเชื่อมโยงใกล้ชิดกับการดำเนินกิจการ และการตัดสินใจ ซึ่งก่อให้เกิดผลดีต่อการขับเคลื่อนองค์การหรือเครือข่าย เพราะมีผลในทางจิตวิทยาเป็นอย่างยิ่ง กล่าวคือ ผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมย่อมเกิดความภาคภูมิใจที่ได้เป็นส่วนหนึ่งของการบริหาร ความคิดเห็นถูกรับฟังและนำไปปฏิบัติเพื่อการพัฒนา และที่สำคัญ

ผู้ที่มีส่วนร่วมจะมีความรู้สึกเป็นเจ้าของโครงการหรือองค์กร ความรู้สึกเป็นเจ้าของจะเป็นพลังในการขับเคลื่อนองค์กรและหน่วยงานที่ดีที่สุด

การบริหารแบบมีส่วนร่วมมีความสำคัญต่อการบริหารสถานศึกษา เพราะก่อให้เกิดประโยชน์ต่าง ๆ ดังที่ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (2547, หน้า 168) ได้เสนอแนะถึงประโยชน์ของการบริหารแบบมีส่วนร่วมไว้ ดังนี้

1. ช่วยสร้างความสามัคคีและรวมพลังบุคลากรในองค์กร
2. ทราบถึงความต้องการในการพัฒนางานขององค์กร
3. เพิ่มพูนประสิทธิภาพการทำงานให้สูงขึ้น ลดความเลื่อยชาในการปฏิบัติงาน
4. ช่วยลดความขัดแย้งและต่อต้านจากบุคลากรระดับปฏิบัติการ
5. สร้างบรรยากาศการทำงาน

นิเวศน์ วงศ์สุวรรณ และอินตา ศิริวรรณ (2560, หน้า 182 - 184) ได้ระบุถึง ความสำคัญของการบริหารแบบมีส่วนร่วมที่พบจากประสบการณ์ใน Roseberry District High School ซึ่งก่อให้เกิดประโยชน์ต่าง ๆ ดังนี้

1. ประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับนักเรียน เป็นสิ่งที่จะต้องคำนึงถึงเป็นอันดับแรกของการบริหารโรงเรียน มีดังนี้
 - 1.1 ให้มั่นใจได้ว่าทรัพยากรต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นครู เวลา อาคารสถานที่ สิ่งอำนวยความสะดวก วัสดุอุปกรณ์ และการบริหาร จะถูกนำมาใช้เพื่อการบรรลุจุดหมายหรือความต้องการในแผน ด้านการเรียนการสอน เพื่อประโยชน์ของนักเรียนอย่างเต็มศักยภาพ
 - 1.2 นักเรียนได้รับความสำคัญให้มีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย ในรูปแบบของสภาโรงเรียน และมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผน ซึ่งนักเรียนอาจจะมีความสนใจหรือความชำนาญพิเศษ
 - 1.3 นักเรียนจะมีความรู้ความเข้าใจในแผนงานของโรงเรียน จึงเป็นช่องทางที่จะทำให้จุดมุ่งหมาย นโยบาย แผนงาน งบประมาณ และผลประโยชน์ได้รับการเผยแพร่ให้ทุกคนในโรงเรียนได้รับรู้ รวมทั้งตัวนักเรียนเองด้วย
2. ประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับกลุ่มนโยบาย
 - 2.1 กระบวนการกำหนดจุดหมาย การกำหนดนโยบาย การจัดทำแผน การงบประมาณ และการประเมินที่จัดเป็นกระบวนการเชิงบูรณาการไม่ได้เป็นส่วน ๆ ทำให้สิ่งที่กำหนดมีความชัดเจนไม่คลุมเครือ และมีความต่อเนื่องตลอดจนทำให้การจัดสรรทรัพยากรสอดคล้องกับลำดับความสำคัญของนโยบายและความต้องการที่กำหนดไว้ด้วย

2.2 นโยบายที่กำหนดขึ้นใหม่โดยกลุ่มนโยบายทำให้เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย
ในโรงเรียน และสร้างความสบายใจให้เกิดขึ้นกับคณะครูในการจัดการเรียนการสอน
ตามวิชาชีพของตนเองได้อย่างเต็มที่ที่ไม่เกิดปัญหา “ผู้ปกครองกำหนดวิธีสอนให้กับครู”

2.3 กลุ่มนโยบายจะทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ส่วนการนำนโยบาย
ไปปฏิบัติเป็นหน้าที่ ความรับผิดชอบของคนอื่น จึงเป็นการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจน
ไม่ก้าวก่ายงานซึ่งกันและกัน

2.4 การให้ความสำคัญกับกระบวนการเรียนการสอน ซึ่งปัจจุบันจุดมุ่งหมายพื้นฐาน
ของโรงเรียนนั้นทำให้กลุ่มนโยบายมีวิสัยทัศน์มองเห็นภาพโดยรวมของภารกิจพื้นฐานนี้

2.5 มีการจัดทำเอกสารในการปฏิบัติงาน ดังนั้น จึงเป็นการเรียนรู้และเข้าใจ
ในผลการปฏิบัติงานนั้นจากสมาชิกทุกคนในโรงเรียน

2.6 ทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามขั้นตอนเป็นระบบ มีการเลือกยุทธศาสตร์
และยุทธวิธีที่เหมาะสมกับท้องถิ่น ทำให้กลุ่มนโยบายมุ่งถึงการเปลี่ยนแปลงและการมองอนาคต
ในระยะยาว

3. ประโยชน์ที่เกิดกับผู้บริหารและผู้นำทางการศึกษา

3.1 ทำให้ผู้บริหารแสดงบทบาทเป็นผู้นำทางการศึกษาได้จากการทำงานร่วมกับ
บุคคลอื่นและโดยบุคคลอื่น จะให้มั่นใจได้ว่าจุดมุ่งหมายและความต้องการนโยบายและแผน
จะได้รับการกำหนด และจัดทำขึ้นในกระบวนการนโยบายบุคคลผู้บริหารสามารถแสดงบทบาท
เป็นผู้ริเริ่มนโยบาย เป็นผู้ ประสานงาน นักจูงใจและนักเผยแพร่ข้อมูลสารสนเทศ

3.2 การแสดงภาวะผู้นำในการทำงานร่วมกับบุคคลอื่นและโดยบุคคลอื่นจะช่วยสร้าง
วัฒนธรรมในการทำงานของโรงเรียนสู่ความเป็นเลิศได้

3.3 ช่วยพัฒนาผู้นำทางการศึกษาจากการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในทีมงาน
แผนงานหรือคณะทำงาน

4. ประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับครู

4.1 ทำให้ครูมีบทบาททางการบริหารต่อภารกิจที่สำคัญตามความชำนาญของตนเอง
นั่นคือการให้การศึกษาต่อนักเรียน

4.2 ครูทุกคนมีโอกาสมิมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจตามความชำนาญของแต่ละคน
ทำให้การกำหนดนโยบายและแผนงานสอดคล้องกับเวลาและศักยภาพของครูได้

4.3 การแบ่งหน้าที่ การกำหนดนโยบายและการจัดทำแผนจะช่วยให้เกิดความชัดเจน
ในบทบาทหน้าที่ลดความสับสนและความขัดแย้งที่มักเกิดขึ้นเสมอ ๆ

4.4 การที่ครูมีส่วนร่วมในทีมแผนงานจะช่วยในการตัดสินใจ เพื่อจัดสรรทรัพยากร เป็นไป อย่างสอดคล้องกับความต้องการในด้านของตนเอง

4.5 การมีส่วนร่วมในการทำแผนงานและงบประมาณจะช่วยให้ครูได้รับข้อมูล สารสนเทศ และการทำงานของเพื่อนครูด้วยกัน ได้

4.6 การมีระบบ การนำนโยบายไปปฏิบัติที่ดี ครูมีส่วนช่วยให้มั่นใจได้ว่าจุดหมาย และนโยบาย ของโรงเรียนจะได้รับการ ไปปฏิบัติได้

4.7 การมีส่วนร่วม และการมีบรรยากาศแบบเปิดจะช่วยลดปัญหาความขัดแย้ง ระหว่าง คณะครู

4.8 เปิดโอกาสให้ครูได้แสดงความรับผิดชอบ สร้างความพึงพอใจในการทำงาน ความมีพันธะผูกพันกับการบรรลุความมีประสิทธิภาพของโรงเรียนในระดับสูง

4.9 ช่วยลดงานเอกสารลง การกำหนดนโยบายอาจมีเพียง 1 แผ่น แผนงาน และงบประมาณ เพียง 2 แผ่น

กล่าวโดยสรุป การบริหารแบบมีส่วนร่วมในสถานศึกษาเป็นการที่บุคคลทั้งภายใน และภายนอกสถานศึกษาได้ร่วมกันเพื่อดำเนินการจัดการศึกษาให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการร่วมกัน ให้ประสบความสำเร็จ ทั้งการกำหนดนโยบาย การวางแผน รวมทั้งการเสนอแนะข้อคิดเห็น เพื่อประกอบการตัดสินใจร่วมกันในการบริหารสถานศึกษา ซึ่งจะเกิดประโยชน์กับนักเรียน กลุ่มนโยบาย ผู้บริหาร และผู้นำทางการศึกษาและครู

รูปแบบการมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิภาพในสถานศึกษา

โคเฮน และนอร์แมน อัฟฮอฟฟ์ (Cohen & Norman Uphoff, 1980, pp. 213 - 222) ได้แบ่งลักษณะของการมีส่วนร่วมไว้ 4 ประเภท ชื่อ “Dynamics Administration” บรรยายให้ ผู้บริหารแก้ปัญหา

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision making) ประกอบด้วย การริเริ่มตัดสินใจ การดำเนินการตัดสินใจและการตัดสินใจปฏิบัติการ

2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation) ประกอบด้วย การสนับสนุน ด้านทรัพยากร การเข้าร่วมการบริหาร การประสานขอความร่วมมือ

3. การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Benefits) ได้แก่ ผลประโยชน์ทางวัตถุ ผลประโยชน์ทางสังคม และผลประโยชน์ส่วนบุคคล

4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) ในรูปแบบนี้นับเป็นการควบคุม ตรวจสอบการดำเนินงานทั้งหมดและแสดงถึงการปรับตัวในการมีส่วนร่วมต่อไป

อุทัย บุญประเสริฐ (2547, หน้า 15) ได้แบ่งรูปแบบของการบริหารแบบมีส่วนร่วม ออกเป็น 4 ระบบ ดังนี้

1. การปรึกษาหารือ (Consulting management) เป็นการบริหารแบบเปิดโอกาสให้บุคคล ผู้ปฏิบัติงานหรือผู้เกี่ยวข้อง ได้มีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานในรูปแบบคณะกรรมการ (Committee) เช่น คณะกรรมการเฉพาะกิจ หรือคณะกรรมการที่เรียกชื่ออย่างอื่น รูปแบบอย่างนี้เป็น การกระจายอำนาจการบริหารและการตัดสินใจให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทำงาน มีส่วนร่วมรับผิดชอบ ในการดำเนินการด้วย

ระบบการปรึกษาหารือนี้เหมาะสมสำหรับใช้กับบุคคลผู้บริหาร ระดับต้นขึ้นไป โดยการมอบหมายให้ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าคณะทำงาน ประธาน โครงการ ประธานคณะกรรมการ หรือกรรมการ เป็นต้น

2. กลุ่มคุณภาพ (QC Circles) เป็นการบริหารแบบเปิดโอกาสให้บุคคลผู้บริหาร ได้มีส่วนร่วม ในการปฏิบัติงานแบบของกลุ่มบุคคล 3 - 11 คน ที่อยู่ในหน่วยงานเดียวกัน รูปแบบกลุ่มคุณภาพนี้ เหมาะสำหรับใช้กับบุคคลผู้ปฏิบัติงาน หรือระดับหัวหน้างาน เพราะเป็นการฝึกฝนและเปิดโอกาส ให้บุคคล ผู้ปฏิบัติงาน ได้มีโอกาสทำงานร่วมกัน เพื่อค้นปัญหา สาเหตุของปัญหาตลอดจนแนวทาง แก้ปัญหาด้วยตนเอง ซึ่งมีกระบวนการในการบริหารกลุ่มสร้างคุณภาพ 4 ขั้นตอน คือ P (Plan) การวางแผน, D (DO) การปฏิบัติ, C (Check) การตรวจสอบ, และ A (Act) การปรับปรุงแก้ไข หรือ P D C A นั่นเอง

อย่างไรก็ตาม ระบบกลุ่มคุณภาพจะใช้ได้ผลดีก็ต่อเมื่อมีการฝึกอบรมเกี่ยวกับเทคนิค QC และการใช้กระบวนการกลุ่มให้แก่ผู้เกี่ยวข้องและที่สำคัญ คือ ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของ บุคคล ผู้ร่วมงานต้องอยู่ในเกณฑ์สูงจึงจะสามารถนำระบบกลุ่มคุณภาพนี้มาใช้ให้เกิดประโยชน์ สูงสุด

3. ระบบข้อเสนอแนะ (Suggestion system) เป็นรูปแบบหนึ่งของการบริหารแบบ มีส่วนร่วมที่ได้ผลมากในทางปฏิบัติ โดยมีลักษณะแตกต่างจากข้อเสนอแนะที่มักพบเห็นทั่ว ๆ ไป ที่มีลักษณะเป็นกลุ่มหรือผู้รับฟังความคิดเห็นเท่านั้น กล่าวคือ รูปแบบนี้จะมีแบบฟอร์ม ข้อเสนอแนะให้บุคคลผู้ปฏิบัติงานหรือ ผู้เกี่ยวข้องกรอกตามแบบที่กำหนด เช่น ปัญหาที่พบ คือ อะไร สาเหตุของปัญหามาจากอะไร วิธีการ แก้ปัญหามีอะไรบ้าง และผลที่คาดหวังจะได้รับนี้ เป็นอย่างไร สำหรับแบบฟอร์มที่กำหนดนี้อาจแตกต่างกันไปตามความต้องการของแต่ละหน่วยงาน แต่มีหลักการปฏิบัติเดียวกันคือ จะมีคณะกรรมการพิจารณา ข้อเสนอแนะมีหน้าที่ในการประเมิน ข้อเสนอแนะจากแบบฟอร์มต่าง ๆ นั้น ว่าเป็นความคิดริเริ่มสร้างสรรค์เพียงใด ความเป็นไปได้

ทางปฏิบัติมากน้อยแค่ไหนและสมควรดำเนินการตามข้อเสนอแนะหรือไม่ เจริญนำเสนอบุคคล
ผู้มีอำนาจพิจารณาดำเนินการต่อไป

4. ระบบส่งเสริมให้บุคคลผู้ปฏิบัติงานมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของของกิจการ รูปแบบนี้
พบมากในการบริหารกิจการของบริษัทหน่วยงานเอกชน หรือรัฐวิสาหกิจโดยการส่งเสริมให้บุคคล
ผู้ปฏิบัติงาน ทุกระดับมีส่วนร่วมการเป็นเจ้าของกิจการด้วยการลงทุนซื้อหุ้นของบริษัท หรือบริษัท
อาจจ่ายเป็นส่วนหนึ่ง เป็นทุนเรือนหุ้นในแต่ละปีจะช่วยให้บุคคลผู้ปฏิบัติงานมีความรู้สึก
เป็นเจ้าของกิจการเองและมีความรู้สึกผูกพันในการปฏิบัติงานเพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน ดังนั้น
ในรูปแบบนี้บุคคลผู้บริหารอาจนำมาประยุกต์ โดยการสร้างบรรยากาศให้เกิดความรู้สึกการเป็น
เจ้าของหน่วยงาน เพื่อให้บุคคลผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย พึงพอใจที่จะมีส่วนร่วมให้มากที่สุด

ในสังคมแบบประชาธิปไตยแบบไทยรูปแบบการมีส่วนร่วมอาจมีข้อจำกัด ดังที่
สมยศ นาวิการ (2545, หน้า 25 - 36) ได้กล่าวถึง อุปสรรคของการใช้การบริหารแบบมีส่วนร่วม
อย่างมีประสิทธิภาพว่า อุปสรรคเหล่านี้อาจเกิดขึ้นกับหลาย ๆ ปัจจัย ได้แก่ อุปสรรคทางด้าน
องค์การซึ่งจะยึดติดกับประเพณี ปรัชญา และค่านิยมขององค์การ คุณภาพของนโยบายและระเบียบ
วิธีปฏิบัติงาน คุณภาพของเจ้าหน้าที่ โครงสร้างขององค์การ การขาดบรรยากาศสนับสนุน
การขาดระบบการให้รางวัลในการมีส่วนร่วม

นอกจากอุปสรรคทางด้านองค์การแล้ว อุปสรรคบางอย่างอาจเกิดขึ้นจากตัวผู้บริหารเอง
ที่ขัดขวางการใช้การบริหารแบบมีส่วนร่วม เช่น ความไม่เข้าใจ การขาดความมั่นคงหรือความกลัว
ที่สูญเสียอำนาจการบริหารไป เป็นต้น ส่วนอุปสรรคทางด้านผู้ใต้บังคับบัญชานั้นอาจเกิดขึ้นจาก
การขาดความสามารถ ขาดความต้องการ การไม่รับรู้ว่าถูกคาดหวังให้มีส่วนร่วมและความกลัว
นอกจากนี้ยังมีอุปสรรคทางด้านสถานการณ์ที่ขึ้นอยู่กับข้อจำกัดด้านเวลา งานและอิทธิพล
ทางด้านสภาพแวดล้อม

การบริหารแบบมีส่วนร่วม นั้น ผู้บริหารสถานศึกษาจำเป็นต้องสร้างบรรยากาศของ
การมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นในสถานศึกษาอย่างแท้จริง มิใช่เพียงแต่การปฏิบัติตามรูปแบบ หรือ
ระบบเท่านั้น ดังที่ สวอนสเบิร์ก (Swansburg, 1996, pp. 391 - 394) ได้นำเสนอ การสร้างแนวทาง
ของการมีส่วนร่วมไว้ ดังนี้

1. การตั้งเป้าหมายและวัตถุประสงค์ร่วมกัน (Goals & objectives) ให้แนวคิดว่าการ
การตั้งเป้าหมายและวัตถุประสงค์ร่วมกันระหว่างผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน รวมถึงการร่วมกัน
ปรับปรุงพัฒนาเป้าหมายขององค์การ ย่อมจะขจัดความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ถ้าทุกคนมีเป้าหมาย
และวัตถุประสงค์เดียวกัน มีการทำงานที่มีทิศทางเดียวกัน มีความรับผิดชอบร่วมกัน

2. ความยึดมั่นผูกพัน (Commitment) ให้แนวคิดว่าคุณคนไม่ว่าจะเป็นผู้บริหารหรือผู้ปฏิบัติงานต้องการความยึดมั่นผูกพัน ผู้บริหารควรที่จะให้การสนับสนุนช่วยเหลือและฝึกอบรมแก่ผู้ปฏิบัติงาน ผู้ปฏิบัติงานต้องมีโอกาสได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจกับผู้บริหาร ประสบการณ์ในการเข้ามามีส่วนร่วมของผู้ปฏิบัติงานจะทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีความขยันหมั่นเพียร อุทิศหาผลผลิตในการทำงานมีมากขึ้น จะเห็นได้ว่าภายใต้การบริหารแบบมีส่วนร่วม จะทำให้เกิดความยึดมั่นผูกพัน โดยไม่ทำให้เกิดโทษ

3. ความเป็นอิสระต่อความรับผิดชอบในงาน (Autonomy) ให้แนวคิดว่าเป็นภาวะที่มีความเป็นอิสระต่อความรับผิดชอบในการทำงาน ความมีอำนาจหน้าที่และความสามารถในการงานสำหรับงานของแต่ละบุคคล ผู้ปฏิบัติงานต้องการความเป็นอิสระต่อความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานและในการตัดสินใจในงานของตนเอง ซึ่งจะทำให้มีความทุ่มเทและเต็มใจในการปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ที่ความรับผิดชอบที่ตนได้รับ

4. การไว้วางใจกัน (Trust) ให้แนวคิดว่าเป็นปรัชญาพื้นฐานของการมีส่วนร่วมผู้ร่วมงานหรือผู้ได้บังคับบัญชาจะสามารถปฏิบัติงานได้อย่างสมบูรณ์ เรียบร้อย หากได้รับการยอมรับไว้วางใจจากผู้บริหาร

สำนักมาตรฐานการศึกษา, สำนักงานสภาพัฒนาการศึกษาระดับสูง, กระทรวง ศึกษาธิการ, สำนักมาตรฐานอุดมศึกษา และทบวงมหาวิทยาลัย (2545) ยังได้กล่าวถึง การมีส่วนร่วมในขั้นตอนของการพัฒนา 5 ขั้น ดังนี้

1. ขั้นมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาในชุมชนตลอดจนกำหนดความต้องการของชุมชน และมีส่วนร่วมในการจัดลำดับความสำคัญของความต้องการ
2. ขั้นมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาโดยประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ของโครงการกำหนดวิธีการและแนวทางการดำเนินงาน ตลอดจนกำหนดทรัพยากรและแหล่งทรัพยากรที่ใช้
3. ขั้นมีส่วนร่วมในการดำเนินงานพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการสร้างประโยชน์โดยการสนับสนุนทรัพย์ วัสดุอุปกรณ์และแรงงาน หรือเข้าร่วมบริหารงาน ประสานงาน และดำเนินการขอความช่วยเหลือจากภายนอก
4. ขั้นการมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์จากการพัฒนาเป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ที่พึงได้รับจากการพัฒนาหรือยอมรับผลประโยชน์อันเกิดจากการพัฒนาทั้งด้านวัตถุและจิตใจ
5. ขั้นการมีส่วนร่วมในการประเมินผลการพัฒนา เป็นขั้นที่ประชาชนเข้าร่วมประเมินว่าการพัฒนาที่ได้กระทำไปนั้นสำเร็จตามวัตถุประสงค์เพียงใด

ดังนั้น ผู้บริหารสถานศึกษาจึงเป็นผู้นำในการขับเคลื่อนกลไกของการมีส่วนร่วม ตั้งแต่การกำหนดนโยบายที่สามารถรวบรวมความคิดที่หลากหลายจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง สร้างเป็น ข้อตกลงร่วมกันซึ่งจะก่อให้เกิดความผูกพันไว้วางใจในการดำเนินงานต่าง ๆ ให้เป็นไปตาม เป้าประสงค์ของสถานศึกษาที่วางไว้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยวิธีการสร้างการมีส่วนร่วม ในรูปแบบต่าง ๆ ดังที่ ชงชัย สันติวงษ์ (2543, หน้า 138) กล่าวว่า วิธีปฏิบัติในการให้ผู้ปฏิบัติงาน หรือพนักงานมีส่วนร่วมในการบริหารอาจทำได้หลายวิธีแตกต่างกันสุดแต่ความเหมาะสม เช่น การจัดให้มีการร่วมประชุมออกความคิดเห็น การเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติให้ข้อเสนอแนะ ให้การบริหารโดยยึดวัตถุประสงค์ และให้ผู้ได้บังคับบัญชามีส่วนร่วมในการปรึกษาผลงานต่าง ๆ และทบทวนเป้าหมายหรือจัดกลุ่มคุณภาพ กลุ่ม Q.C. (Quality control) เพื่อให้ผู้ได้บังคับบัญชา ร่วมกันพิจารณา และแก้ไขปัญหาภายในกลุ่มงานด้วยตนเอง

กล่าวโดยสรุป การนำรูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วมมาใช้ในสถานศึกษานั้น ผู้บริหารสถานศึกษานั้นต้องคำนึงถึงหลักการการมีส่วนร่วมที่สำคัญ คือ การเปิดโอกาสให้ทุกฝ่าย ได้แสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวางในภูมิรัฐของแต่ละคน ภายใต้กรอบเป้าประสงค์เดียวกัน เช่น การจัดประชุมคณะกรรมการสถานศึกษา กรรมการแต่ละคนล้วนมีศักยภาพตามที่สถานศึกษา ได้พิจารณาคัดสรรมาแล้ว จึงควรใช้ศักยภาพของบุคคลเหล่านี้ให้ได้แสดงออกมาอย่างเต็มที่ ในการร่วมพิจารณาโดยเฉพาะการกำหนดนโยบายของสถานศึกษาที่เป็นหัวใจในการขับเคลื่อน สถานศึกษาให้ไปสู่เป้าหมายของการจัดการศึกษาอย่างแท้จริง

ความเป็นหุ้นส่วนทางการศึกษา

จากงานวิจัยเรื่อง การพัฒนาตัวแบบความเป็นหุ้นส่วนทางการศึกษาสำหรับสังคมไทย (ชรินทร์ สีทับทิม, บุญทัน ดอกไธสง และบุญเรือง ศรีเหรียญ, 2556) ผลการวิจัยพบว่า 1) การนำ นโยบายความเป็นหุ้นส่วนทางการศึกษาไปปฏิบัติ พบว่า ทั้งนโยบาย แผนพัฒนายุทธศาสตร์ มีทิศทางที่ชัดเจนในการพัฒนาคุณภาพทางการศึกษา โดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน มีความชัดเจนเด่นชัด มีการกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แสดงถึงเจตจำนงของระดับนโยบายของรัฐ ในการผลักดันส่งเสริมสนับสนุนให้การจัดการศึกษา การเรียนรู้เป็นเรื่องของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทุกฝ่ายในการเข้ามามีส่วนร่วมอย่างจริงจัง โดยเสริมบทบาทผู้อยู่ภายนอกกระบวนการศึกษา ให้มากยิ่งขึ้น แต่ระดับนโยบายหรือกฎหมายยังมิได้ก้าวไปถึงการพัฒนาความเป็นหุ้นส่วน ทางการศึกษาอย่างเป็นลายลักษณ์อักษร และไม่มีระบบและกลไกที่เป็นรูปธรรมเพื่อรองรับ การนำนโยบายไปปฏิบัติ ควรปรับเปลี่ยน โครงสร้างการบริหารแบบรวมศูนย์ที่กระทรวงศึกษาธิการ ให้ออกนอกระบบราชการ สร้างวัฒนธรรมการเรียนรู้ในสังคม ต้องแก้ไขปัญหาคัดการจัดการศึกษา

ที่ทำแบบแยกส่วน ตัดขาดจากท้องถิ่น ชุมชน และชีวิตจริง พัฒนาการเป็นโรงเรียนนิติบุคคล ให้ครอบคลุมและเป็นจริง ขาดความต่อเนื่องของนโยบายเพราะเปลี่ยนรัฐมนตรีบ่อยครั้ง สภาพความเป็นหุ้นส่วนทางการศึกษาระดับโรงเรียน ประกอบด้วย ปัจจัยภายนอกโรงเรียน และปัจจัยภายในโรงเรียน รัฐบาลการสนับสนุนการเลี้ยงดูบุตรของพ่อแม่ผู้ปกครอง การจัดตั้ง แหล่งเรียนรู้ในชุมชนยังไม่ทั่วถึง โรงเรียนที่บริหารจัดการตามหลักการและแนวคิดความเป็นหุ้นส่วนทางการศึกษาใช้แนวทางความร่วมมือร่วมใจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงกับนักเรียน ซึ่งเป็นเด็กและเยาวชนในเขตที่ชุมชนตั้งอยู่ ให้ความสำคัญต่อพ่อแม่ผู้ปกครองมากที่สุด เพราะเกี่ยวข้องกับเด็กและเชื่อมโยงความสัมพันธ์กับชุมชนอย่างแนบแน่น 2) องค์ประกอบ ความเป็นหุ้นส่วนทางการศึกษาของสังคมไทย พบว่า โรงเรียนต้องมีสภาพเป็นชุมชนทางการศึกษา ต้องเป็นโรงเรียนแบบเครือข่ายทุกระดับ สร้างพลังขับเคลื่อน 4 พลัง คือ พลังประชาชน พลังความรู้ พลังชุมชนและพลังทางการเมือง หุ้นส่วนอาจมีลักษณะเป็นหุ้นส่วนจำเป็นและหุ้นส่วนสนับสนุน มีความรู้สึกเป็นเจ้าของ โรงเรียน ความเป็นหุ้นส่วนทางการศึกษาประกอบด้วยปัจจัยเหตุภายใน และภายนอก ต้องบูรณาการร่วมระหว่างกระทรวงในการดูแลเด็ก พ่อแม่ผู้ปกครอง ให้มีนักการศึกษา สำหรับพ่อแม่ 3) การพัฒนาตัวแบบความเป็นหุ้นส่วนทางการศึกษาของสังคมไทย แบ่งเป็น 3.1) ระยะหุ้นส่วนจำเป็น (Essential partnership) คือ ระยะการเริ่มต้นการพัฒนาความเป็นหุ้นส่วนทางการศึกษา โดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง ประกอบด้วย โรงเรียน พ่อแม่ผู้ปกครอง หรือ ครอบครัวและชุมชน 3.2) ระยะหุ้นส่วนสมบูรณ์แบบ (Comprehensive partnership) โดยทุกภาคส่วน เป็นหุ้นส่วนสนับสนุน (Supporting partnership) ประกอบด้วย โรงเรียน พ่อแม่ ผู้ปกครอง หรือ ครอบครัว และชุมชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยอ้อม ซึ่งได้แก่ 3.2.1) ภาคประชาชน (People partnership) 3.2.2) ภาคเอกชน (Private partnership) และ 3.3.3) ภาครัฐ (Public partnership) การพัฒนาในระดับนี้เรียกว่าความเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาคประชาชน ภาคเอกชน และภาครัฐ (People - private - public partnership, pppps)

จากรายงานการวิจัย เรื่อง การศึกษากระบวนการพัฒนาความเป็นหุ้นส่วนของผู้ปกครอง และโรงเรียนในการเสริมสร้างคุณลักษณะใฝ่เรียนรู้ของนักเรียนประถมศึกษา (ณิชา เทียมสุวรรณ, รสวลีย์ อักษรวงษ์ และประวิตร เอรารวรรณ, 2558) พบว่า กระบวนการพัฒนาความเป็นหุ้นส่วนของผู้ปกครองและโรงเรียนในการเสริมสร้างคุณลักษณะใฝ่เรียนรู้ของนักเรียนประถมศึกษา ได้แก่ 1) การจัดตั้งทีมงานและเตรียมความพร้อมของโรงเรียนในการเสริมสร้างความเป็นหุ้นส่วนพัฒนา ผู้เรียน 2) การประชุมร่วมกันของทีมปฏิบัติการเพื่อสร้างความเข้าใจและระดมความคิด 3) การจัดสภาพแวดล้อมทางกายภาพที่เหมาะสม 4) การพัฒนาแผนดำเนินงาน 5) การนำแผนดำเนินการ ไปปฏิบัติ 6) การติดต่อสื่อสารกับผู้ปกครอง 7) การเข้าร่วมกิจกรรมโรงเรียน และการร่วมกิจกรรม ชุมชน 8) การประเมินผลการปฏิบัติ และ 9) การปรับปรุงพัฒนาแผนดำเนินงาน

จากรายงานการวิจัยทั้งสองเรื่องดังกล่าว พบข้อเสนอแนะ ดังนี้
ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. การกำหนดนโยบายทางการศึกษา ต้องกระจายอำนาจและความรับผิดชอบ ให้ภาคีเครือข่ายอื่นและต้องสัมพันธ์กับการเมืองในระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory democracy) การมีความต่อเนื่องและมีระยะเวลาที่เพียงพอของนักการเมือง ในการขับเคลื่อนการศึกษาของชาติให้มีกฎหมายหรือระเบียบการส่งเสริมความเป็นหุ้นส่วนทางการศึกษาที่เอื้อต่อการปฏิบัติได้จริงสำหรับโรงเรียนทั่วประเทศ

2. การนำนโยบายไปปฏิบัติรัฐต้องลดบทบาทในการจัดการศึกษาเป็นหลักมาเป็นผู้ดูแล กำกับนโยบาย แผน มาตรฐานการศึกษา ส่งเสริมโครงสร้างให้มีความสามารถในการอบรมเลี้ยงดู บุตรหรือเด็กก่อนวัยเรียน จัดตั้งแหล่งเรียนรู้ทุกรูปแบบอย่างเพียงพอและมีประสิทธิภาพให้มี มาตรการกำกับติดตามการบังคับใช้ของกฎหมาย

ข้อเสนอแนะเชิงการบริหารจัดการ

1. ต้องคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้ประชาชน โดยแท้จริง
2. ต้องให้เงินอุดหนุนเสริมเป็นการทดแทนในแบบเงินก้อน (Block grant) บนฐาน ความจำเป็น (Needs - based) ต่อโรงเรียน
3. การส่งเสริมบทบาทของภาคส่วนอื่น ๆ ในการจัดการศึกษา
4. การแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องให้อำนาจการบริหารจัดการ โรงเรียน
5. การบริหารจัดการระดับโรงเรียนต้องติดต่อสัมพันธ์กับผู้รับบริการ โดยตรง คือ พ่อแม่ ผู้ปกครอง ชุมชน และขยายผลไปสู่ภาคอื่นในรูปหุ้นส่วนหรือเครือข่าย
6. ให้มีนักการศึกษาสำหรับพ่อแม่ผู้ปกครองโดยตรง
7. ควรมุ่งการพัฒนาเด็กและเยาวชนให้เป็นคนที่มีความรับผิดชอบ มีระเบียบวินัย ในตนเอง

8. ผู้บริหารสถานศึกษา ต้องแสดงภาวะผู้นำโดยการให้ความสำคัญและอำนวยความสะดวก สนับสนุน ส่งเสริม ตลอดจนมีความรู้ความเข้าใจ และสร้างความตระหนักให้ครูและผู้ปกครอง เห็นความสำคัญของการเสริมสร้างคุณลักษณะ ใฝ่เรียนรู้ของนักเรียน ตลอดจนจัดกิจกรรมทางสังคม สำหรับครูและผู้ปกครองได้ปฏิบัติร่วมกัน นิเทศติดตาม สนับสนุนส่งเสริมและให้กำลังใจแก่ คณะครู และผู้ปกครอง เป็นต้น

9. คณะครู ต้องมีลักษณะใฝ่รู้ใฝ่เรียน รักการอ่าน การศึกษาหาความรู้ รวมทั้ง เห็นความสำคัญของการสร้างกิจกรรมเพื่อเชื่อมโยงให้ผู้ปกครองเข้ามาร่วมเป็นหุ้นส่วน ในการพัฒนานักเรียน สร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับผู้ปกครองติดต่อสื่อสาร ให้ความร่วมมือและปฏิบัติ หน้าที่อย่างเต็มความสามารถ จัดการเรียนการสอนโดยปรับเปลี่ยนบทบาทจากผู้บอกเล่า หรือ

ถ่ายทอดความรู้เป็นผู้คอยอำนวยความสะดวก ช่วยเหลือ ดูแล และส่งเสริมให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ หาคำตอบและสร้างความรู้ด้วยตนเอง คำนึงถึงการเรียนรู้ด้วยความสุข สนุกสนานและเห็นคุณค่าของความเป็นผู้ใฝ่เรียนรู้

10. ผู้ปกครองต้องเข้ามามีส่วนร่วมเป็นส่วนอย่างจริงจัง เพื่อเสริมสร้างคุณลักษณะใฝ่เรียนรู้ของนักเรียน ให้เกิดทั้งที่โรงเรียนและบ้าน

บทสรุป

การบริหารแบบมีส่วนร่วมในสถานศึกษาเป็นการจัดสรรอำนาจและหน้าที่ในการปฏิบัติงานให้กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งในระดับคณะกรรมการสถานศึกษา หรือระดับบุคลากร ฝ่าย หน่วยงานในสถานศึกษา เพื่อให้มีทุกคนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ก่อให้เกิดสร้างความสัมพันธ์อันดีอย่างแท้จริง และผลักดันให้ทุกคนที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้ใช้ศักยภาพของตนอย่างเต็มที่ เพื่อสนับสนุนการตัดสินใจของผู้บริหาร ทำให้เกิดทีมงาน (Teamwork) เพื่อผนึกกำลังและศักยภาพในการแก้ไขปัญหาหรือสร้างสรรค์สิ่งใหม่ ๆ ซึ่งการทำงานลักษณะดังกล่าวนี้จะเป็นไปตามหลักการขององค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning organization) ที่จำเป็นอย่างยิ่งในยุคปัจจุบัน

การกำหนดนโยบายและแผนโดยใช้รูปแบบการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ย่อมเกิดประโยชน์มากมายภายใต้ความร่วมมือนั้น ซึ่งอาจทำให้ผู้บริหารสถานศึกษารู้สึกว่าภาระหน้าที่ได้ถูกแบ่งเบาโดยคณะทำงานที่ถูกจัดตั้งขึ้น แบ่งเบาความรับผิดชอบที่ทุกคนต่างยอมรับร่วมกัน ก่อให้เกิดบรรยากาศการทำงานที่มีแต่การแบ่งปันความรู้ ความคิดและความผูกพันในองค์กร ส่งผลให้บุคลากรทุกคนในสถานศึกษา ไม่ว่าจะเป็นสายการสอนหรือสายสนับสนุนล้วนมีอิสระในการทำงาน ตลอดจนมีสิทธิในการเสนอความคิดเห็น เพื่อร่วมคิด ร่วมสร้าง ร่วมวางแผน และร่วมแก้ไขปัญหา ซึ่งลักษณะดังกล่าวย่อมเป็นแรงจูงใจให้ทุกคนเกิดความพึงพอใจ และมีผลการปฏิบัติงานที่สูงขึ้น

จะเห็นได้ว่า ในการกำหนดนโยบายและแผนในสถานศึกษานั้น ผู้บริหารสถานศึกษาจำเป็นต้องใช้หลักการการบริหารแบบมีส่วนร่วมเพื่อให้เป็นไปตามตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ อันจะยังประโยชน์ต่อตัวผู้บริหารและต่อสถานศึกษา โดยอาศัยรูปแบบและแนวทางต่าง ๆ โดยใช้คณะกรรมการ เพื่อให้การกำหนดนโยบาย แผนงาน โครงการได้รับการพิจารณากลับกรองอย่างรอบคอบ เหมาะสม ใช้รูปแบบคณะกรรมการสถานศึกษา กรรมการที่ปรึกษา การจัดประชุม รับฟังข้อเสนอแนะ การตั้งกลุ่มเฉพาะกิจเพื่อดำเนินกิจกรรมร่วมกัน หรือรูปแบบการสร้างความร่วมมือแบบหุ้นส่วน ซึ่งผู้เขียนจะได้นำเสนอแนวคิดและหลักการในการกำหนดนโยบายและแผนในบทต่อไป

บทที่ 3

แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับนโยบายการศึกษา

การศึกษาเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาประเทศ ดังนั้นการขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาล ด้านการศึกษาจึงจำเป็นต้องมีความต่อเนื่อง รวมทั้งมุ่งเน้นให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วม ในการดำเนินงานให้มากขึ้น ผู้บริหารต้องให้ความสำคัญ และขับเคลื่อนการทำงานอย่างจริงจัง โดยเฉพาะผู้บริหารสถานศึกษาจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือ ร่วมแรง ร่วมใจจากหุ้นส่วน ของสถานศึกษา ไม่ว่าจะเป็นกรรมการสถานศึกษา บุคลากร และชุมชน ในการขับเคลื่อน นโยบายการศึกษาของประเทศไปสู่การปฏิบัติให้เกิดประสิทธิผล ในบทนี้จึงขอนำเสนอ แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับนโยบายอันจะนำไปสู่การปฏิบัติต่อไป

ความหมายและความสำคัญของนโยบาย

นโยบายที่ดีจะช่วยให้การปฏิบัติงานดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถูกทิศ ถูกทาง ที่วางไว้ ทำให้ผู้ปฏิบัติสามารถมองเห็นภาพอนาคตได้ชัดเจนขึ้น ผู้ปฏิบัติหรือผู้ได้บังคับบัญชา ก็จะสามารถกำหนดแนวปฏิบัติและตัดสินใจในภารกิจที่ตนเองรับผิดชอบได้สะดวกและง่ายต่อ การทำให้เกิดเป็นรูปธรรม ซึ่งคำว่า นโยบาย (Policy) เป็นคำที่มาจากภาษาบาลี โดยการสมาสคำว่า “นย” ข้อความที่สื่อให้เข้าใจเอาเอง กับคำว่า “อุปาย” (วิธีการอันแยบคาย, เล่ห์กล, เล่ห์เหลี่ยม) เข้าด้วยกัน และแปลเป็นความได้ว่า หลักและวิธีปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวดำเนินการ ราชบัณฑิตยสถาน, 2554, หน้า 3) ส่วนคำภาษาอังกฤษ “Policy” มีความหมายว่า แนวทางปฏิบัติของบ้านเมือง หรือ หมู่ชน มาจากรากศัพท์ภาษากรีก ซึ่งหมายถึง พลเมือง รัฐ รัฐบาล ผสมกับภาษาละติน “Politas” ซึ่งแปลว่า ได้ตกแต่งขัดเกลาแล้ว จึงน่าจะหมายถึงอุบายหรือกลเม็ดที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ได้พิจารณา เห็นว่าเป็นทางที่จะนำไปสู่เป้าหมายของส่วนรวมในเรื่องใดเรื่องหนึ่งอย่างเหมาะสมที่สุด (อมร รักษาสัตย์, 2524 หน้า 1) ดังนั้น นโยบายจึงเป็นกรอบแนวทางที่ผู้บริหารสถานศึกษา จะต้องวางระบบคิดร่วมกันกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการกำหนดนโยบายนั้น ให้มุ่งไปสูเป้าหมาย หรือเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ให้ชัดเจน เพราะหากมีนโยบายที่ดี ขอมืออนาคตที่สดใส ร่วมกันทั้งองค์กร

นโยบายมีความสำคัญต่อการบริหาร ดังที่ วิจิตร ศรีสอาน (2551, หน้า 8) ได้ให้ลักษณะ ในเชิงเปรียบเทียบไว้ว่า นโยบายเป็นเสมือนเข็มทิศและหางเสือ ทั้งสองอย่างมีความสำคัญ ในการเดินเรือ เข็มทิศบอกทิศทาง หางเสือทำให้ถูกทาง เข็มทิศและหางเสือสำคัญต่อการเดินเรือ

ฉันใด นโยบายก็สำคัญต่อการบริหารและการดำเนินการฉันนั้น สอดคล้องกับที่กล่าวมาแล้วว่า นโยบายที่ดีจะต้องเห็นชัดว่าสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้ และมีการมองภาพอนาคตที่ชัดเจน ประชุม รอดประเสริฐ (2554) ได้กล่าวถึงนโยบายที่ดีไว้ ดังนี้

1. ต้องสามารถช่วยให้การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งนโยบายที่ดีจะต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์การ
2. ต้องเกิดขึ้นจากข้อมูลจริง ไม่ใช่ความเห็นส่วนตัว บางครั้งต้องคำนึงถึงปฏิริยาต่าง ๆ จากภายนอกด้วย
3. ต้องมีการกำหนดขึ้นก่อนการดำเนินงาน มีการกำหนดกลวิธีและทรัพยากรที่เหมาะสมเป็นข้อความที่ระบุไว้กว้าง ๆ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติสามารถนำไปปฏิบัติได้ตามความสามารถตามสถานการณ์ และทรัพยากรที่มีอยู่อย่างเหมาะสม
4. ควรกำหนดขึ้นเพื่อตอบสนองประโยชน์ส่วนรวม และจัดลำดับความสำคัญ
5. ต้องเป็นข้อความที่กะทัดรัด เข้าใจง่าย เป็นลายลักษณ์อักษร ทุกคนในหน่วยงานสามารถเข้าใจได้ชัดเจน
6. ต้องมีขอบเขตระยะเวลาในการใช้ เมื่อเวลาเปลี่ยนไปต้องมีการปรับปรุงให้เหมาะสมหรือสอดคล้องตามสถานการณ์
7. ต้องเป็นศูนย์ประสานสัมพันธ์ของหน่วยงาน โดยใช้เป็นหลักในการปฏิบัติงานของแต่ละคน และประสานสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นได้
8. ต้องกำหนดให้ครอบคลุมถึงสถานการณ์ในอนาคต เพื่อให้งานที่ทำอยู่ในปัจจุบันและงานในอนาคตมีความสอดคล้องกัน
9. ต้องสอดคล้องกับปัจจัยภายนอกองค์การ เช่น ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ของสังคม และความสนใจของสาธารณชนด้วย

นโยบายที่ดีย่อมมีคุณค่าต่อผู้กำหนดคน นโยบายและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ดังที่ กเนเซวิช (Knezevich, 1969, pp. 217 - 218) ได้กล่าวถึง คุณค่าของนโยบายไว้ว่า นโยบาย 1) ทำให้เกิดความรับผิดชอบระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้อง 2) ทำให้การตัดสินใจคงเส้นคงวา 3) เกิดความต่อเนื่อง 4) ประหยัดเวลา 5) เสริมสร้างการประสานสัมพันธ์ 6) เป็นกำแพงป้องกันความกดดันจากกลุ่มต่าง ๆ 7) ลดคำวิพากษ์วิจารณ์ว่าการบริหารงานไม่มีหลัก 8) ให้ทิศทางในการบริหาร 9) ทำให้มีการทบทวนอย่างเป็นระบบ และ 10) ก่อให้เกิดความเข้าใจอันดีระหว่างผู้เกี่ยวข้อง

กล่าวโดยสรุป นโยบาย คือหลักและวิธีปฏิบัติซึ่งถือเป็นกรอบแนวทางในการดำเนินการที่มีความสำคัญต่อผู้บริหาร เพราะเป็นกรอบแนวทางในการขับเคลื่อนกิจการต่าง ๆ ขององค์การ

ทำให้การบริหารมีทิศทางที่ชัดเจน มองเห็นเป้าหมาย ช่วยให้ฝ่ายต่าง ๆ ได้เข้าใจในแนวปฏิบัติร่วมกัน ก่อให้เกิดความมุ่งมั่นที่จะผลักดันนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผลเป็นรูปธรรม

องค์ประกอบของนโยบาย

องค์ประกอบของนโยบายอาจจำแนกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ องค์ประกอบเชิงโครงสร้าง และองค์ประกอบเชิงกระบวนการ (จรัส สุวรรณมาลา, 2551, หน้า 9) องค์ประกอบเชิงโครงสร้าง ประกอบด้วย 1) วัตถุประสงค์ 2) นโยบาย แนวทางหรือกลวิธีการดำเนินงาน และ 3) บัญชีสนับสนุนการดำเนินนโยบาย องค์ประกอบเชิงกระบวนการ ได้แก่ 3.1) การให้ความเห็นชอบนโยบาย และ 3.2) การถือเป็นแนวทางปฏิบัติ ในการวิเคราะห์องค์ประกอบของนโยบายการศึกษา ตามลักษณะองค์ประกอบเชิงโครงสร้างและองค์ประกอบเชิงกระบวนการ สามารถอธิบายลักษณะนโยบายได้ 4 ลักษณะ คือ 3.2.1) นโยบายในฐานะเป็นแม่บทของการบริหาร 3.2.2) นโยบายในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาการศึกษา 3.3.3) นโยบายในฐานะเป็นกรอบของการปฏิบัติ 3.3.4) นโยบายในฐานะเป็นกระบวนการ องค์ประกอบของนโยบายแต่ละลักษณะมีดังนี้ (วิจิตร ศรีสอ้าน และคณะ, 2557, หน้า 10 - 15)

1. นโยบายในฐานะเป็นแม่บทของการบริหาร นโยบายการศึกษาในฐานะเป็นแม่บทของการบริหารมีลักษณะเป็นข้อความทั่วไปซึ่งแสดงถึงเจตนารมณ์ของผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ครอบคลุมหน่วยงานทุกระดับ และเป็นแม่บทในการดำเนินงานของหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ อาจจะมีเงื่อนไขที่กำหนดไว้ เช่น เร่งรัดการดำเนินงานในช่วงเวลาที่กำหนดหรือไม่ กำหนดระยะเวลาไว้เลย ซึ่งหมายถึงว่ามีผลการปฏิบัติในระยะเวลายาวนาน

2. นโยบายในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาการศึกษา ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาการศึกษา นโยบายลักษณะนี้จะถูกกำหนดขึ้นเพื่อเป็นกรอบในการจัดทำแผน แต่ละฉบับเนื่องจากแผนพัฒนาการศึกษา มีระยะเวลาการดำเนินการ 5 ปี นโยบายที่กำหนดขึ้นจึงมีระยะเวลาตามแผน ในการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา นโยบายจะเป็นส่วนหนึ่งของแผน ขั้นตอนแรกเป็นการจัดทำวัตถุประสงค์และนโยบาย ขั้นตอนที่สองเป็นการจัดทำแผนงาน โครงการ (Plan formulation) ขั้นตอนแรกประกอบด้วยกำหนดพันธกิจ วัตถุประสงค์ กลยุทธ์ และนโยบาย ขั้นตอนหลังประกอบด้วยจัดทำแผนงาน งบประมาณ และแนวปฏิบัติ

3. นโยบายในฐานะเป็นกรอบการปฏิบัติ นโยบายประเภทนี้มีลักษณะแคบ เจาะจง และมีความเฉพาะเรื่องมากกว่านโยบายประเภทอื่นที่กล่าวมาแล้ว ในฐานะที่เป็นกรอบของการปฏิบัติ นโยบายประเภทนี้จะเป็นตัวกำหนดแนวปฏิบัติ (Procedure) และระเบียบ กฎเกณฑ์ (Rules)

4. นโยบายฐานที่เป็นกระบวนการ ในฐานะที่เป็นกระบวนการ นโยบาย ประกอบด้วย ขั้นตอนต่าง ๆ นักวิชาการจำแนกขั้นตอนของนโยบายเป็นหลายขั้นตอน ขั้นตอนสำคัญ ได้แก่ 1) การกำหนดปัญหา 2) การจัดทำเค้าโครงนโยบายเบื้องต้นและการพัฒนานโยบาย 3) การนำนโยบายไปปฏิบัติ และ 4) การประเมินผลนโยบาย

กล่าวโดยสรุป องค์ประกอบของนโยบายตามลักษณะองค์ประกอบเชิงโครงสร้าง และองค์ประกอบเชิงกระบวนการ สามารถอธิบายลักษณะนโยบายได้ 4 ลักษณะ คือ 1) นโยบายในฐานะเป็นแม่บทของการบริหาร 2) นโยบายในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาการศึกษา 3) นโยบายในฐานะเป็นกรอบของการปฏิบัติ 4) นโยบายในฐานะเป็นกระบวนการ

ประเภทของนโยบาย

ในการศึกษาเกี่ยวกับลักษณะของนโยบายอาจแบ่งได้ 3 ประเภท ได้แก่ นโยบายสาธารณะ (Public policy) นโยบายธุรกิจ (Business policy) และนโยบายการศึกษา (Educational policy) มีรายละเอียด ดังนี้

1. นโยบายสาธารณะ (Public policy)

นโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการบริหารและพัฒนาประเทศ

ทั้งในทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และคุณภาพชีวิตของประชาชน ดังที่ กุลธนะ ธนาพงศธร (2535, หน้า 563) ให้ความหมายว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึงแนวทางกว้าง ๆ ที่รัฐบาล (ไม่ว่าระดับใดก็ตาม) หนึ่ง ๆ ได้กำหนดขึ้นไว้ล่วงหน้า เพื่อเป็นแนวทางชี้แนะให้มีการกระทำต่าง ๆ เกิดขึ้นตามมา ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้นั้นเอง ขณะที่ เนเกล (Nagel, 1984, pp. 1 - 3) ได้ให้ความหมายของคำว่า นโยบายสาธารณะไว้ว่า เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลสามารถเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำก็ได้ สำหรับส่วนที่รัฐเลือก ที่จะกระทำนั้นจะครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งหมดของรัฐบาลทั้งกิจกรรมที่เป็นกิจวัตร และที่เกิดขึ้นในบางโอกาส ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำบรรลุเป้าหมายด้วยดี ในการให้บริการแก่สมาชิกในสังคม ในส่วนที่รัฐบาลเลือกที่จะไม่กระทำก็ถือว่าเป็นสาระสำคัญของนโยบาย ส่วนแอนเดอร์สัน (Anderson, 1984, p. 3) กล่าวถึง นโยบายสาธารณะอย่างกว้างไว้ว่า นโยบายสาธารณะเป็นการกระทำบางอย่างที่กำหนดวัตถุประสงค์ไว้เพื่อให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลต่าง ๆ นำไปปฏิบัติ เพื่อแก้ปัญหาเรื่องใดเรื่องหนึ่งเช่นเดียวกับที่ สุกชัย ยาวะประภาส (2538, หน้า 3) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล ซึ่งรวมถึงกิจกรรมที่ผ่านมานในอดีต กิจกรรมที่ดำเนินอยู่ในปัจจุบัน และกิจกรรมที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต

จากคำนิยามข้างต้นอาจสรุปได้ว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางกิจกรรม การกระทำ หรือการเลือกตัดสินใจของรัฐบาลที่ได้ทำการตัดสินใจและกำหนดไว้ล่วงหน้า เพื่อชี้ นำให้มีกิจกรรมหรือการกระทำต่าง ๆ เกิดขึ้น ให้เป็นไปตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ มุ่งเน้นสร้าง ผลประโยชน์ให้กับประชาชนเป็นหลัก เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และพัฒนาชีวิต ประชาชนให้ดียิ่งขึ้น

2. นโยบายธุรกิจ (Business policy)

นโยบายธุรกิจเป็นแนวทางหรือการตัดสินใจของบริษัทหรือหน่วยงาน สำหรับการดำเนินงานและการนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ดังที่ ชัง และ คอมโป ฟลอเรส (Chang & Compo - Flores, 1980, p. 7) ให้ความหมายของนโยบายธุรกิจว่า หมายถึง กรอบพื้นฐาน (A basic framework) ที่เป็นตัวกำหนดปัญหาหลักของบริษัท จุดมุ่งหมาย ปณิธาน วัตถุประสงค์ทั่วไป และแนวทางชุดหนึ่ง (A set of guidelines) ที่ครอบคลุมการดำเนินงาน ทางธุรกิจภายใต้กรอบแนวคิดรวมของบริษัท ซึ่งสอดคล้องกับ อิวานเซอวิช ดอนเนลลี และกิปสัน (Ivancevich, Donnelly and Gibson, 1983, p. 69) ที่กล่าวว่า นโยบาย หมายถึง แนวทาง (Guidelines) สำหรับการดำเนินงานของผู้จัดการ ในการนำกลยุทธ์ (Strategies) ซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ ไปปฏิบัติ เช่นเดียวกับที่ ฮิกกินส์ และ วินซ์ (Higgins & Vincze, 1986, p. 15) ที่ระบุว่า นโยบาย คือ การแนะนำอย่างกว้าง ๆ (Broad guidance) ซึ่งมีขึ้นเพื่อให้เกิดความแน่ใจในการกำหนด วัตถุประสงค์ และความสำเร็จของการวางกลยุทธ์ การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ และการควบคุมกลยุทธ์ เช่นเดียวกับที่ มอนดี ชาร์พลิน และฟลิปโป (Mondy, Sharplin & Flippo, 1988, p. 95) ที่ให้ คำจำกัดความว่า นโยบาย คือ แนวทางที่กำหนดไว้ล่วงหน้า (Predetermined guide) ซึ่งกำหนดขึ้น เพื่อให้เป็นทิศทาง (Direction) ในการตัดสินใจ

จากคำนิยามข้างต้นอาจสรุปได้ว่า นโยบายธุรกิจเป็นแนวทางที่กำหนดไว้ล่วงหน้า เป็นกรอบการตัดสินใจของบริษัทหรือหน่วยงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ครอบคลุม การดำเนินงานทางธุรกิจภายใต้กรอบแนวคิดรวมของบริษัท

3. นโยบายทางการศึกษา (Educational policy)

นโยบายทางการศึกษาเป็นแนวทางหรือการตัดสินใจของรัฐบาลหรือหน่วยงาน ทางการศึกษา สำหรับการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ดังที่ สเต็คไคลน์ (Stecklein, 2532, p. 8) ให้ความหมายนโยบายการศึกษาว่าหมายถึง ข้อความที่เป็นแนวทาง (Guideline) สำหรับการพัฒนาและการดำเนินงานของหน่วยงานหรือแผนงาน (Program) ซึ่งสะท้อนให้เห็นทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ถึงหลักการพื้นฐานหรือความเชื่อของผู้รับผิดชอบ สำหรับหน่วยงานหรือแผนงานนั้น เช่นเดียวกับที่ คเนเซวิช (Knezevich, 1969, p. 217) กล่าวว่า

นโยบายการศึกษา คือ ข้อความทั่วไปที่อธิบายถึงวัตถุประสงค์ที่ต้องการจะบรรลุถึงค่าแถลงนโยบาย (Policy statement) เป็นแนวทางในการดำเนินงาน ส่วน เซอจิอิวานนิ เบอร์ลินเกม และคอมบัส (Sergiovanni, Burlingame & Coombs, 1992, p. 186) ให้ความหมายนโยบายการศึกษาว่า หมายถึง การสื่อสารที่มีอำนาจบังคับ (Authoritative communication) เกี่ยวกับพฤติกรรมของบุคคลในตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งที่ควรปฏิบัติภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด

จากคำนิยามข้างต้นอาจสรุปได้ว่า นโยบายการศึกษาเป็นแนวทางที่กำหนดไว้ล่วงหน้า เป็นกรอบการตัดสินใจของรัฐบาลหรือหน่วยงานทางการศึกษา เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

นโยบายการศึกษา

แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายทางการศึกษา มีการจำแนกได้ดังนี้ (วิจิตร ศรีสอ้าน และทองอินทร์ วงศ์โสธร, 2551, หน้า 16 - 20)

1. การจำแนกตามระดับของการบริหาร

การจำแนกนโยบายโดยวิธีนี้นโยบายการศึกษาอาจจำแนกได้เป็น 1) นโยบายระดับชาติ 2) นโยบายระดับหน่วยงาน และ 3) นโยบายระดับหน่วยงานย่อย

นโยบายการศึกษาระดับชาติ ได้แก่ นโยบายที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ แผนการศึกษาแห่งชาติ และนโยบายของรัฐบาลด้านการศึกษา นโยบายระดับนี้เป็นนโยบายขั้นพื้นฐานที่หน่วยงานการศึกษาทุกหน่วยงานจะต้องนำไปปฏิบัติ

นโยบายระดับหน่วยงาน เป็นนโยบายระดับกรมหรือสำนักงาน ได้แก่ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา หรือหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่า เช่น มหาวิทยาลัย หน่วยงานเหล่านี้มีหน้าที่ทั้งในการเสนอนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นต้น

นโยบายระดับหน่วยงานย่อย เป็นนโยบายของหน่วยงานระดับกอง ฝ่ายหรือแผนก ได้แก่ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา ลักษณะของนโยบายนี้จะเป็นแนวปฏิบัติที่กำหนดขึ้น เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการนำนโยบายของหน่วยงานระดับกรมหรือสำนักงานไปปฏิบัติ

2. จำแนกตามระดับการศึกษา

การจัดการศึกษามีหลายระดับ ตั้งแต่ระดับชั้นอนุบาลจนถึงมหาวิทยาลัย ดังนั้น การกำหนดนโยบายการศึกษาจึงมักกำหนดตามระดับ ดังนี้

2.1 นโยบายระดับก่อนประถมศึกษาเป็นนโยบายในการจัดการศึกษาให้กับเด็กปฐมวัยตั้งแต่ 0 - 5 ขวบ

2.2 นโยบายระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน การศึกษาขั้นพื้นฐาน คือ การศึกษาที่จัดไม่น้อยกว่า 12 ปี ก่อนระดับอุดมศึกษา เป็นนโยบายที่ครอบคลุมการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับประถมศึกษาจนถึงมัธยมศึกษา

2.3 นโยบายระดับอุดมศึกษา เป็นนโยบายการศึกษาที่ต่อจากการศึกษาขั้นพื้นฐาน มี 2 ระดับ คือ ระดับต่ำกว่าปริญญาและระดับปริญญา

2.4 นโยบายระดับอาชีวศึกษา เป็นนโยบายการจัดการอาชีวศึกษาและฝึกอบรมวิชาชีพ

3. จำแนกตามบทบาทหน้าที่ของหน่วยงาน

หน่วยงานแต่ละหน่วยมีหน้าที่หลักต้องปฏิบัติ เช่น สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีหน้าที่หลักในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา มีหน้าที่ในการจัดการศึกษาในระดับอาชีวศึกษาก็จะมีหน้าที่ในการพิจารณาเสนอ นโยบายของแต่ละหน่วยงานให้สอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานและระดับการจัดการศึกษาของหน่วยงานตน หรือในระดับอุดมศึกษาซึ่งมีบทบาทหน้าที่จำแนกได้เป็น 5 ด้านก็สามารถจะกำหนดนโยบาย ทั้ง 5 ด้าน คือ นโยบายด้านการจัดการเรียนการสอน นโยบายด้านการวิจัย นโยบายด้านการบริการวิชาการ นโยบายด้านการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม และนโยบายด้านการบริหาร

4. จำแนกตามเนื้อหา

การจำแนกตามเนื้อหาเป็นการจำแนกตามเรื่องของนโยบายการศึกษา นโยบายการศึกษาที่เป็นที่สนใจและมีผู้ศึกษามาก คือ นโยบายเกี่ยวกับ 1) ความเสมอภาค 2) การบริหาร 3) การเรียนการสอน และ 4) เศรษฐศาสตร์การศึกษา (Mitchell, 1984, pp. 146 - 147) ซึ่งในแต่ละเรื่องล้วนมีความสำคัญและสามารถแยกย่อยได้อีกหลายหัวข้อ

ปัญหาสำคัญของความเสมอภาค คือเรื่องเชื้อชาติ ความไม่เท่าเทียมกันของคนต่างเชื้อชาติ สัญชาติ ความยากจน ความได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างโรงเรียนในเมืองกับโรงเรียนในชนบท ความจำเป็นต้องจัดการศึกษาให้กับเด็กด้อยโอกาส หรือความได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างเพศของผู้เรียน

ด้านการบริหารการศึกษา ปัญหาสำคัญ คือ อำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาระหว่างรัฐและท้องถิ่น การกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง การเจรจาต่อรองระหว่างกลุ่มครูและกลุ่มผู้บริหาร การปฏิรูประบบโรงเรียน และปัญหาการสนับสนุนโรงเรียนรัฐและเอกชน

ด้านการเรียนการสอน เรื่องที่ศึกษากันมาก คือ หลักสูตร การทดสอบหรือการประเมินผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน การออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู กระบวนการเรียนสอน บทบาทครูและประสิทธิผลของโรงเรียน

ด้านเศรษฐศาสตร์การศึกษา เรื่องที่ศึกษามาก ได้แก่ เรื่องการคาดคะเนกำลังคน การศึกษาเกี่ยวกับทุนมนุษย์ (Human capital) และความพยายามที่จะวัดผลิตภาพ (Productivity) ของ การศึกษาโดยหาความสัมพันธ์ระหว่างผลลัพ์ของโรงเรียนและทรัพยากรที่ใช้ในกระบวนการผลิต

5. จำแนกตามคุณค่า (Values)

การจำแนกตามคุณค่านี้เป็นการจำแนกตามคุณค่าหรือค่านิยมของสังคมในนั้นว่า เน้นคุณค่าในด้านใด สำหรับนโยบายในการจัดการศึกษาของสหรัฐอเมริกาเน้นคุณค่า อยู่สามประการ คือ ความเสมอภาค (Equity) ประสิทธิภาพ (Efficiency) และเสรีภาพ (Liberty) ในระยะแรกสหรัฐอเมริกาเน้นความเสมอภาคก่อน ต่อมาจึงเน้นนโยบายประสิทธิภาพและเสรีภาพ (Guthrie & Reed, 1986, p. 6) นอกจากคุณค่าสามประการนี้แล้ว ยังมีคุณค่าที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ความเป็นเลิศ (Excellence) (Sergiovanni, Burlingame & Coombs, 1992, pp. 11 - 15) นโยบายการศึกษา จึงอาจจำแนกเป็น 4 ประเภท คือ นโยบายด้านความเสมอภาค นโยบาย ด้านประสิทธิภาพ นโยบายด้านเสรีภาพ และนโยบายด้านความเป็นเลิศ

นโยบายด้านความเสมอภาคเป็นนโยบายที่เน้นความเสมอภาคในการเข้าเรียน ความเสมอภาคในการได้รับทรัพยากรอุดหนุน และความเสมอภาคในการมีบทบาทในกระบวนการตัดสินใจ

นโยบายด้านประสิทธิภาพเป็นนโยบายที่เน้นการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ในการบริหารการศึกษาได้มีการนำเทคนิคใหม่ ๆ มาใช้ในการบริหารเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ

คุณค่าด้านเสรีภาพ คือ การให้ความเป็นอิสระในการบริหารแก่ท้องถิ่นและการให้อำนาจ ในการจัดการศึกษาแก่เอกชน การอนุญาตให้เอกชนจัดตั้ง โรงเรียน วิทยาลัย และมหาวิทยาลัย เป็นมาตรการที่จัดตามนโยบายนี้

ด้านความเป็นเลิศทางวิชาการมีความหมายหลายอย่างที่สำคัญ คือ การจัดการศึกษา ที่มีคุณภาพ คุณค่าทั้ง 4 ประการนี้ เป็นหลักสำคัญอย่างหนึ่งในการจำแนกนโยบายการศึกษา

ในการกำหนดนโยบายการศึกษาของไทย คุณค่าทั้ง 4 ประการ มีอิทธิพลต่อผู้กำหนด นโยบายการศึกษาอย่างมาก ระบบการสอบโควตาของมหาวิทยาลัยในภูมิภาค ระบบการจับสลาก เข้าเรียนในโรงเรียนมัธยมศึกษา และนโยบายเรียนฟรี เป็นตัวอย่างของนโยบายด้านความเสมอภาค การจัดตั้งโรงเรียนวิทยาศาสตร์ เช่น โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ โรงเรียนจุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัย แสดงถึงการเน้นคุณค่าด้านความเป็นเลิศ การคิดค่าใช้จ่ายรายหัวและการบริหารงบประมาณ แบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ เป็นตัวอย่างของการเน้นคุณค่าด้านประสิทธิภาพ ตัวอย่างคุณค่าด้านเสรีภาพ คือ การสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาทุกระดับ ตั้งแต่ระดับอนุบาลจนถึงมหาวิทยาลัย

กล่าวโดยสรุป นโยบายการศึกษาจำแนกได้หลายวิธี ซึ่งในแต่ละวิธีจะอาศัยหลักการ ที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับมิติและมุมมองของนักการศึกษาที่ยึดถือ ถึงแม้ว่าจะมีกรจำแนกนโยบาย

การศึกษาตามหลักคิดที่หลากหลาย แต่ในท้ายที่สุดแล้วผลสัมฤทธิ์ของนโยบายทุกชนิดย่อมขึ้นอยู่กับการนำไปปฏิบัติให้เกิดขึ้นเป็นรูปธรรม

บทสรุป

นโยบายเป็นหลักและวิธีปฏิบัติซึ่งถือเป็นกรอบแนวทางในการดำเนินการที่มีความสำคัญต่อผู้บริหาร โดยเฉพาะผู้บริหารสถานศึกษาที่ต้องปฏิบัติตามนโยบายการศึกษาของประเทศ โดยนำมาเป็นกรอบแนวทางในการขับเคลื่อนกิจการต่าง ๆ ของสถานศึกษา ทำให้การบริหารมีทิศทางที่ชัดเจน มองเห็นเป้าหมาย ช่วยให้ฝ่ายต่าง ๆ ได้เข้าใจในแนวปฏิบัติร่วมกัน ก่อให้เกิดความมุ่งมั่นที่จะผลักดันนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผลเป็นรูปธรรม

ในการศึกษาเกี่ยวกับลักษณะของนโยบายอาจแบ่งได้ 3 ประเภท ได้แก่ นโยบายสาธารณะ (Public policy) นโยบายธุรกิจ (Business policy) และนโยบายการศึกษา (Educational policy) ซึ่งในแต่ละประเภทล้วนมีกระบวนการที่แตกต่างกันไปตามวัตถุประสงค์ขององค์กร โดยนโยบายการศึกษานั้นเกี่ยวข้องกับผู้บริหารสถานศึกษา เพราะเป็นแนวทาง เป็นกรอบการตัดสินใจของรัฐบาลหรือหน่วยงานทางการศึกษาที่กำหนดไว้ล่วงหน้า มอบหมายลงมาตามลำดับโครงสร้างการบริหารการศึกษาเพื่อให้ผู้บริหารสถานศึกษานำไปดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ จึงจำเป็นต้องอาศัยวิธีการต่าง ๆ โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การวางแผนในระดับสถานศึกษา ซึ่งจะเป็นส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายนั้นไปสู่ความสำเร็จ

การดำเนินนโยบายนั้นมีรูปแบบและวิธีการที่แตกต่างกันไปตามรูปแบบที่เลือกใช้ โดยเฉพาะนโยบายทางการศึกษาซึ่งจัดเป็นนโยบายสาธารณะ มีเป้าประสงค์ในการดำเนินนโยบายของรัฐเพื่อพัฒนาประชากรของประเทศในด้านการศึกษา ในบทถัดไปผู้เขียนได้นำเสนอตัวแบบหรือโมเดลต่าง ๆ ไว้รวมทั้งการวิเคราะห์นโยบายเพื่อเป็นการศึกษานโยบายอย่างละเอียด

บทที่ 4

การศึกษานโยบายทางการศึกษา

การศึกษานโยบายนั้นจำเป็นต้องอาศัยตัวแบบหรือโมเดลเพื่อให้ทราบถึงขั้นตอนต่าง ๆ ตั้งแต่เริ่มกำหนดนโยบาย ดังที่ ดาย (Dye, 1992, p. 20) ได้กล่าวว่า ตัวแบบมีประโยชน์ เพราะตัวแบบนั้นช่วยให้ 1) ทำให้เข้าใจเกี่ยวกับนโยบายได้ง่าย และชัดเจน 2) ทำให้เห็นจุดสำคัญของนโยบาย 3) ช่วยในการสื่อสารระหว่างนักวิชาการ 4) ทำให้เข้าใจจุดสำคัญและไม่สำคัญของนโยบาย และ 5) อธิบายนโยบายและพยากรณ์ผลที่เกิดขึ้นจากนโยบาย ดังนั้น การศึกษานโยบายทางการศึกษาในบทนี้จะนำเสนอให้เห็นถึงตัวแบบต่าง ๆ โดยเฉพาะตัวแบบนโยบายสาธารณะซึ่งสามารถใช้ในการวิเคราะห์นโยบายทางการศึกษา

การอธิบายนโยบายทางการศึกษา

นโยบายทางการศึกษาจัดเป็นนโยบายสาธารณะประเภทหนึ่ง ซึ่งนโยบายสาธารณะนี้อาจให้นิยามโดยแบ่งเป็น 1) ความหมายที่แคบ นโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรม/ การกระทำของรัฐบาลและมติการตัดสินใจของรัฐบาล 2) ความหมายที่กว้าง นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางในการกระทำของรัฐบาล ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นแนวทางกว้าง ๆ ที่รัฐบาลได้ทำการตัดสินใจเลือกและกำหนดไว้ล่วงหน้า เพื่อชี้้นำให้มีการกระทำต่าง ๆ เกิดขึ้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย/ วัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ โดยมีการวางแผนการจัดทำโครงการ วิธีการบริหารงาน หรือกระบวนการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ด้วยวิธีปฏิบัติงานที่ถูกต้องเหมาะสม สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และความต้องการของประชาชน/ ผู้ใช้บริการในแต่ละเรื่อง (มยุรี อนุমানราชชน, 2552, หน้า 6) ดังนั้น การกำหนดนโยบายแต่ละนโยบายหรือแต่ละด้าน ผู้ที่มีส่วนในการตัดสินใจต้องอาศัยหลักการต่าง ๆ ตามลักษณะของนโยบายที่กำหนด โดยพิจารณาเลือกจากตัวแบบในการบริหารหรือกำหนดนโยบาย

ในการอธิบายนโยบายการศึกษาซึ่งถือว่าเป็นนโยบายสาธารณะประเภทหนึ่ง สามารถนำตัวแบบบางตัวแบบมาใช้ในการอธิบาย ตัวแบบแต่ละตัวแบบมีแนวคิดแตกต่างกัน ความเหมาะสมที่จะนำมาอธิบายปรากฏการณ์ของนโยบายจึงแตกต่างกัน แต่ละตัวแบบมีข้อดีข้อเสีย การศึกษาหลายตัวแบบจึงเป็นประโยชน์ ตัวแบบสำคัญที่นักวิชาการนโยบายสาธารณะมักกล่าวถึงเสมอ ได้แก่ ตัวแบบผู้นำ ตัวแบบระบบ ตัวแบบกลุ่ม และตัวแบบสถาบัน (ศุภชัย ยาวะประภาส, 2538, หน้า 7 และ จรัส สุวรรณมาลา, 2551, หน้า 22) จึงขอนำเสนอลักษณะของตัวแบบดังกล่าว ดังนี้ (Dye, 1995, pp. 11 - 28)

ตัวแบบผู้นำ (Elite model)

นโยบายการศึกษาซึ่งเป็นนโยบายสาธารณะสะท้อนให้เห็นถึงความต้องการของผู้นำ ไม่ใช่ความต้องการของประชาชนถึงแม้ว่า นโยบายสาธารณะจะถูกอ้างว่าเป็นผลสะท้อนต่อความต้องการของประชาชนก็ตาม ทั้งนี้ กลุ่มผู้นำ (Elite) เป็นคนกลุ่มเล็ก ๆ ในสังคมที่มีอำนาจทางการเมือง แต่ประชาชน แม้เป็นคนส่วนใหญ่ แต่ไม่มีอำนาจทางการเมือง ประชาชนเป็นกลุ่มคนที่น่าสงสารและเป็นเหมือนผู้ป่วยในทางนโยบายสาธารณะ ซึ่งกลุ่มผู้นำมักครอบงำประชาชนด้วยความต้องการของพวกเขา ไม่ให้ความต้องการของประชาชนมากำหนดความต้องการของกลุ่มผู้นำ ดังนั้น กลุ่มผู้นำจะกำหนดนโยบายที่ตอบสนองความต้องการของกลุ่มตนแล้วนำมาบังคับใช้ โดยสั่งให้ข้าราชการทำหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผล ซึ่งผลกระทบจากการดำเนินนโยบายจะตกอยู่กับประชาชน โดยการสั่งการในลักษณะ คือ Top Down ประชาชนก็ไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้ ซึ่งนโยบายที่เกิดขึ้นจากตัวแบบผู้นำนี้ มักถูกต่อต้านจากประชาชนเป็นระยะ ๆ ทั้งนี้ ลักษณะตัวแบบผู้นำสามารถสรุปได้ ดังนี้

1. สังคมถูกแบ่งออกเป็นฝ่ายตามกลุ่มผู้มีอิทธิพล คนจำนวนน้อยจะมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายสู่สังคม คนส่วนใหญ่ไม่มีสิทธิในการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะ
2. การกำหนดนโยบายไม่ได้สัดส่วนที่เหมาะสมต่อความต้องการของสังคม
3. การเคลื่อนไหวของกลุ่มคนที่ไม่ใช่กลุ่มชนชั้นนำจะเป็นไปอย่างเชื่องช้าเพื่อรักษาเสถียรภาพทางการเมืองและทำให้ไม่เกิดการรัฐประหาร คนที่ยอมรับในมติของกลุ่มผู้นำเท่านั้นที่จะได้รับการยอมรับจากระบบการบริหาร
4. กลุ่มผู้นำจะทำให้มติของกลุ่มกลายเป็นความต้องการพื้นฐานของสังคม มีความศักดิ์สิทธิ์ เป็นการบริหารที่เอื้อประโยชน์เฉพาะกลุ่ม และเป็นอิสรภาพของบางคน
5. นโยบายสาธารณะไม่ได้มาจากความต้องการของประชาชน แต่เป็นความมีชัยชนะของกลุ่มผู้นำ และการเปลี่ยนแปลงต่อตัวนโยบายสาธารณะจะเป็นเพียงการนำนโยบายเดิมมาเพิ่มเติม (Incremental) มากกว่าการปฏิรูปหรือกำหนดใหม่ (Revolutionary)
6. คนในกลุ่มผู้นำบางคนเท่านั้นที่สนใจในความต้องการของมวลชนผู้นำสงสารซึ่งอาจกล่าวได้ว่า กลุ่มผู้นำมีอิทธิต่อมวลชนมากกว่ามวลชนมีอิทธิพลต่อกลุ่มผู้นำ จากการมีอิทธิพลของกลุ่มผู้นำและการกำหนดนโยบายที่สนองต่อความต้องการของผู้นำเพียงฝ่ายเดียว โดยไม่ใส่ใจต่อความต้องการของมหาชนหรือประชาชนเป็นหลัก ย่อมส่งผลให้ประชาชนไม่ได้รับประโยชน์จากการบริหารนโยบายของรัฐบาล การแก้ไขปัญหามองในสังคมย่อมไม่มีประสิทธิภาพก่อให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในสังคม ทั้งจากการเรียกร้องของประชาชนและการทวีความรุนแรงของปัญหาเดิมที่สะสมมาเรื่อย ๆ และไม่ได้รับการแก้ไขอย่างถูกต้อง

ตัวแบบระบบ (Systems model)

นโยบายการศึกษาซึ่งเป็นนโยบายสาธารณะนั้นเป็นผลผลิตของระบบการเมือง และการบริหารการกำหนดนโยบายเกิดขึ้นจากการมีปัจจัยนำเข้า (Inputs) ซึ่งอาจเป็นข้อเรียกร้อง ความต้องการ (Demands) หรือการสนับสนุนจากประชาชน (Supports) รวมถึงการพิจารณาถึง บริบทแวดล้อม (Environment) แล้วนำเข้าสู่ระบบการเมือง และกลั่นกรองจนได้รับการตัดสินใจ ให้ออกมาเป็นนโยบายสาธารณะ นำไปสู่การนำไปปฏิบัติ และกลายเป็นผลลัพธ์ (Output) ที่เกิดจาก นโยบาย ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า นโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตของระบบการเมืองหรือการบริหาร โดยผลกระทบทั้งด้านดีและด้านเสียจากนโยบายจะตกอยู่กับประชาชนและการประเมินว่านโยบาย ดังกล่าวตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากน้อยเพียงใด จะสามารถพิจารณาได้จาก ผลสะท้อนกลับ (Feedback) ของประชาชน ซึ่งถ้าผลสะท้อนกลับออกมาไม่ดี รัฐบาลก็ต้องหา ทางแก้ไข หรือกำหนดนโยบายใหม่ออกมา ทั้งนี้ ตัวแบบระบบสามารถนำไปวิเคราะห์นโยบายได้ หลากหลาย ทั้งนี้การกำหนดนโยบายจะโคจรเป็นวัฏจักร กล่าวคือ เมื่อรัฐบาลนำความต้องการ ของประชาชน ปัญหาทางสังคม ปัญหาทางการเมือง ปัญหาความเป็นอยู่ของประชาชน หรือ การสนับสนุนของประชาชนเข้าสู่กระบวนการทางการเมืองหรือการบริหาร ก็จะนำไปสู่ การตัดสินใจการนำนโยบายไปปฏิบัติ และเกิดผลกระทบต่อประชาชนทั้งในทางดีและไม่ดี ซึ่งขึ้นอยู่กับตัวนโยบายนั้น และผลของนโยบายจะสะท้อนกลับเข้าสู่กระบวนการทางการเมือง อีกครั้งว่าจะยังคงดำเนินนโยบายนั้น ๆ ต่อไปหรือไม่ หรือจะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางใด เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของทุกฝ่ายมากที่สุด

ตัวแบบกลุ่ม (Group model)

นโยบายการศึกษาซึ่งเป็นนโยบายสาธารณะนั้น คือ สิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงดุลยภาพ ระหว่างกลุ่มในสังคมมีกลุ่มต่าง ๆ ที่มีความต้องการหลากหลาย ซึ่งในการกำหนดนโยบาย ผู้กำหนดนโยบายต้องพยายามจัดสรรผลประโยชน์ให้กลุ่มต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสังคมให้มากที่สุด แต่การจัดสรรผลประโยชน์ด้วยการกำหนดนโยบายจะเอนเอียงไปหากกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่ม เช่น กลุ่มที่มีคนจำนวนมาก กลุ่มที่ร่ำรวย กลุ่มที่มีความเข้มแข็งกลุ่มผู้นำที่สามารถเข้าถึงการ ตัดสินใจนโยบายและมีเครือข่ายภายในระบบการเมือง เป็นต้น ทั้งนี้การใช้ตัวแบบนี้สามารถใช้ได้ ทั้งในการดำเนินนโยบายที่ดีและไม่ดีก็ได้ ขึ้นอยู่กับผู้ที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายนั้นว่า จะสามารถสร้างสมดุลระหว่างกลุ่มในลักษณะใด การจัดสรรผลประโยชน์ที่ดีนั้น ผู้ที่มีบทบาท ในการกำหนดนโยบายต้องสามารถจัดสรรผลประโยชน์ให้ฝ่ายต่าง ๆ อย่างเป็นธรรม หรือ ประสานประโยชน์ให้กลุ่มต่าง ๆ อย่างสมเหตุสมผล หรือทำให้เกิดความสมดุลระหว่างกลุ่ม (Group equilibrium) นั่นเอง

ตัวแบบสถาบัน (Institutional model)

อธิบายการกำหนดนโยบายสาธารณะว่าเป็นผลผลิตของสถาบันทางการเมือง ซึ่งได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการเช่น ฝ่ายนิติบัญญัติมีบทบาทในการพิจารณาให้ความเห็นชอบพระราชบัญญัติต่าง ๆ ฝ่ายบริหารมีบทบาททั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการในการจัดการความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่าง ๆ โดยการสร้างกติกาของการต่อสู้ของกลุ่มการจตุระเบียบ การประนีประนอม การประสานประโยชน์และการนำข้อประนีประนอมต่าง ๆ มากำหนดเป็นนโยบายสาธารณะ ซึ่งโครงสร้างและกฎของสถาบันต่างๆทำให้เกิดความแตกต่างในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ดังนั้น การกำหนดนโยบายสาธารณะจึงต้องให้ความสำคัญกับโครงสร้างองค์กร อำนาจหน้าที่ กฎระเบียบและขั้นตอนการกำหนดนโยบายสาธารณะของแต่ละสถาบัน

ตัวอย่างการอธิบายนโยบายการศึกษา

นโยบายการศึกษานั้นเป็นผลผลิตจากสถาบันการปกครอง ซึ่งจำแนกได้ 2 ระดับ ได้แก่ในระดับการเมือง และระดับการบริหาร (วิจิตร ศรีสอาน และคณะ, 2557, หน้า 25)

ในระดับการเมือง สถาบันที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายการศึกษา ได้แก่ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ โดยก่อนที่รัฐบาลจะเข้าบริหารประเทศ คณะรัฐมนตรีจะแถลงนโยบายต่อรัฐสภา นโยบายการศึกษเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายด้านสังคมที่คณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภา การดำเนินงานให้สอดคล้องกับนโยบายเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

ในระดับการบริหาร หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับนโยบายและแผนการศึกษา ได้แก่

- 1) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งมีหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และในแผนนี้ก็จะมีการกำหนดยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวกับการพัฒนาคนและการศึกษา คือ ยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพคนและสังคมไทยสู่สังคมแห่งภูมิปัญญา และการเรียนรู้ ซึ่งถือเป็นกรอบการพัฒนาการศึกษาที่มีความสำคัญ
- 2) สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการเสนอแผนการศึกษาแห่งชาติที่บูรณาการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และกีฬาการศึกษาทุกระดับ และเสนอ นโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษาเพื่อให้ดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการศึกษาแห่งชาติ
- 3) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา และสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา มีหน้าที่ในการเสนอนโยบาย แผนพัฒนาของหน่วยงานให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตัวแบบสถาบันเป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์นโยบายการศึกษาของรัฐบาลและกระบวนการกำหนดนโยบายในแผนการศึกษาแห่งชาติและแผนพัฒนาการศึกษา

กล่าวโดยสรุป ในการศึกษาเพื่ออธิบายนโยบายมีหลายตัวแบบ โดยพิจารณาเลือกจากตัวแบบในการบริหารหรือกำหนดนโยบายที่เหมาะสมในการใช้เพื่ออธิบายนโยบาย เพราะแต่ละตัวแบบมีข้อจำกัดที่แตกต่างกัน ตัวแบบหนึ่งอาจจะเหมาะสมที่จะอธิบายเหตุการณ์อย่างหนึ่ง แต่ไม่เหมาะสมกับการอธิบายเหตุการณ์อีกอย่างหนึ่ง นโยบายการศึกษาจัดเป็นนโยบายสาธารณะ ดังนั้นตัวแบบสำคัญที่นักวิชาการนโยบายสาธารณะมักกล่าวถึงเสมอ ได้แก่ ตัวแบบผู้นำ ตัวแบบระบบ ตัวแบบกลุ่ม และตัวแบบสถาบัน ซึ่งสามารถนำมาใช้ในการอธิบายนโยบายการศึกษาได้

การวิเคราะห์นโยบายทางการศึกษา

การวิเคราะห์นโยบาย ถือว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญในการกำหนดนโยบาย เพราะก่อนที่จะตัดสินใจนำนโยบายใดนโยบายหนึ่งมาใช้นั้นจะต้องมีการวิเคราะห์นโยบายอย่างถ่องแท้เสียก่อนว่านโยบายนั้นเกิดประโยชน์กับใคร ใครเสียประโยชน์ถ้านโยบายนั้นถูกนำไปปฏิบัติแล้วจะมีผลกระทบอะไรตามมาบ้าง การวิเคราะห์นโยบายเป็นการพยายามแสวงหาแนวทางปฏิบัติที่เป็นไปได้การรวบรวมข้อมูลหลักฐานที่เกี่ยวกับผลประโยชน์และผลกระทบอื่น ๆ ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นจากการตัดสินใจเลือกและนำทางเลือกนั้นไปปฏิบัติ เพื่อช่วยให้ผู้ตัดสินใจ นโยบายนั้นเลือกทางเลือกที่ให้ประโยชน์สูงสุด (Quade, 1982, p. 4)

คาย (Dye, 1992, p. 7) ได้ให้แนวคิดสำคัญเกี่ยวกับการวิเคราะห์นโยบาย ดังนี้

1. การวิเคราะห์นโยบายเกี่ยวข้องกับอธิบาย (Explanation) มากกว่าการกำหนดให้ปฏิบัติ (Prescription)
2. การวิเคราะห์นโยบายเกี่ยวข้องกับการเสาะแสวงหาความรู้อย่างเคร่งครัดในเหตุ (Causes) และผล (Consequences) ของนโยบาย
3. การวิเคราะห์นโยบายเป็นการพัฒนาและทดสอบสมมติฐานทั่วไปเกี่ยวกับเหตุและผลของนโยบาย และเพื่อสะสมองค์ความรู้ที่ได้มาจากข้อค้นพบของงานวิจัยที่เชื่อถือได้

การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะถือว่า เป็นขั้นตอนที่สำคัญยิ่งขั้นตอนหนึ่งในการกำหนดนโยบายสาธารณะ เพราะก่อนที่จะตัดสินใจนโยบายใดนโยบายหนึ่งมาใช้นั้น จะต้องมีการวิเคราะห์นโยบายอย่างถ่องแท้เสียก่อนว่านโยบายนั้นเกิดประโยชน์กับใคร ใครเสียประโยชน์ถ้านโยบายนั้นถูกนำไปปฏิบัติแล้วจะมีผลกระทบอะไรตามมาบ้าง เป็นต้น การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะจึงมีประโยชน์ (สมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2537, หน้า 226) ดังนี้ คือ

1. ทำให้เข้าใจปัญหาและความต้องการของประชาชนอย่างถ่องแท้ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหาที่เป็นไปได้ ในการตัดสินใจกำหนดนโยบายสาธารณะเปรียบเสมือนเกาตุกที่คัน ถ้ารัฐบาลแก้ไขปัญหาก็ตรงตามปัญหาและความต้องการของประชาชนประชาชนก็จะเกิดความศรัทธา เกิดการยอมรับ และจะสนับสนุนให้เข้ามาเป็นรัฐบาลอีกต่อไป

2. ทำให้ทราบที่มาหรือสาเหตุ (Causes) ของการมีนโยบาย ก่อนที่จะมีการตัดสินใจเลือกนโยบายหรืออนุมัตินโยบาย ของผู้นำหรือผู้มีอำนาจ

3. เป็นประโยชน์ในการตัดสินใจสำหรับนักการเมืองและนักบริหารระดับสูง เพราะนักการเมือง หรือนักบริหารระดับสูงไม่มีเวลาจะพิจารณาปัญหาและสาเหตุของปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างถ่องแท้ บางครั้งอาจตัดสินใจกำหนดนโยบายผิดพลาดทำให้เกิดความเสียหายต่อบ้านเมืองได้ ดังนั้น ถ้ารัฐบาลมีหน่วยงานวิเคราะห์นโยบายและเสนอทางเลือกในการแก้ไขปัญหาให้นักการเมือง หรือผู้นำรัฐบาลแล้ว ปัญหาต่าง ๆ ก็จะได้รับแก้ไขตรงจุด นโยบายนั้นก็จะกลายเป็นนโยบายเพื่อประชาชน หรือนโยบายสาธารณะที่แท้จริง

4. ป้องกันการตัดสินใจที่ผิดพลาดและการกำหนดนโยบายตามใจชอบ หรือการกำหนดนโยบายโดยขาดความชอบธรรมของนักการเมืองและนักบริหาร เพราะบางครั้งนักการเมืองและนักบริหารระดับสูงอาจตัดสินใจด้วยความชอบ ความไม่รู้จักจริง และเพื่อพรรคพวก โดยไม่ได้ผ่านกระบวนการวิเคราะห์นโยบาย อาจเกิดความผิดพลาดและเสียหาย

5. ทำให้นักการเมืองและนักบริหารเห็นผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นเนื่องจากมีนโยบายดังกล่าว คือ ทำให้นักการเมือง และผู้บริหารประเทศมองการแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบ มิใช่เพียงการกำหนดนโยบายขึ้นมาเท่านั้น แต่ยังมองถึงที่มาหรือสาเหตุตลอดจนผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นตามมาจากการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติด้วย

6. เป็นการเสนอวิธีการดำเนินนโยบายที่ “ดีกว่า” หรือ “เหนือกว่า” หรือ “ที่เหมาะสมกว่า” เพราะเป็นนโยบายที่ผ่านการกลั่นกรองเป็นอย่างดีแล้ว

องค์ประกอบของการวิเคราะห์นโยบาย (Elements of policy analysis)

ควอด (Quade, 1982, p. 45 - 47) ได้สรุป องค์ประกอบที่สำคัญของการวิเคราะห์นโยบาย ได้ดังนี้

1. วัตถุประสงค์ (Objective) ในการวิเคราะห์นโยบายจะต้องพิจารณาที่วัตถุประสงค์ที่แท้จริงของนโยบาย ทั้งนี้เพื่อให้รู้ว่าสิ่งที่ผู้ตัดสินใจประสงค์จะให้บรรลุคืออะไร วัตถุประสงค์หมายถึง การกำหนดผลลัพธ์ที่ต้องการจะบรรลุในอนาคต โดยกำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ แต่ชัดเจน และมีความเป็นไปได้ การกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ดีควรยึดหลักดังต่อไปนี้

1.1 วัตถุประสงค์ของนโยบายต้องชัดเจน (Clear)

1.2 วัตถุประสงค์ของนโยบายต้องสามารถวัดได้ (Measurable)

1.3 วัตถุประสงค์ของนโยบายต้องสามารถนำไปปฏิบัติได้ (Practical)

2. การกำหนดทางเลือก (The alternatives) หมายถึง เงื่อนไขหรือวิธีการที่เป็นไปได้ ซึ่งผู้ตัดสินใจคาดว่าจะนำไปสู่ความสำเร็จ หรือวิธีการต่าง ๆ ที่จะช่วยให้วัตถุประสงค์บรรลุ

ผลสำเร็จได้ ทางเลือกจึงอาจอยู่ในรูปของนโยบาย กลยุทธ์ แนวปฏิบัติ หรือการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้ ข้อสำคัญของทางเลือกไม่จำเป็นต้องทำในรูปแบบเดียวกันก็ได้ ในการวิเคราะห์นโยบายนั้น ต้องพิจารณาทางเลือกในการแก้ปัญหาที่ดีที่สุดหรือเหมาะสมที่สุด โดยพิจารณาจากทางเลือกที่มีอยู่แล้วหรือทางเลือกเดิมที่เคยทำอยู่แล้ว หรือแสวงหาทางเลือกใหม่หรือวิธีการใหม่ ๆ ปัจจัยหรือข้อมูลที่สำคัญสำหรับพิจารณาทางเลือกต่าง ๆ ได้แก่

2.1 สาระสำคัญของทางเลือก เป็นข้อความที่บรรยายถึงแนวทางของทางเลือก โดยสรุป ซึ่งรวมถึงกำลังคน อุปกรณ์ เครื่องอำนวยความสะดวกต่าง ๆ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เทคโนโลยีที่ใช้ และกิจกรรมที่ปฏิบัติซึ่งจะช่วยให้การวิเคราะห์หาความได้เปรียบ เสียเปรียบของแต่ละทางเลือกได้

2.2 ประสิทธิภาพของทางเลือก หมายถึง ทางเลือกที่จะบรรลุวัตถุประสงค์นั้น ๆ ก็คือ ต้องพิจารณาความเป็นไปได้ (Feasibility) ของแต่ละทางเลือกที่เมื่อนำไปปฏิบัติแล้วจะบรรลุผลสำเร็จหรือไม่เพียงใด ต้องอาศัยปัจจัยใดบ้าง

2.3 ต้นทุน (Cost) หรือค่าใช้จ่าย การประมาณการของต้นทุนของแต่ละทางเลือกไว้ล่วงหน้าอย่างละเอียดถูกต้องนั้น ย่อมเป็นสิ่งที่ดี เพราะสามารถจำแนกต้นทุนออกเป็นประเภทต่าง ๆ ได้ชัดเจน เช่น ต้นทุนในการลงทุน ต้นทุนในการปฏิบัติหรือการดำเนินการ ต้นทุนในการบำรุงรักษา ฯลฯ ตลอดจนระบุให้ชัดเจนว่าใครหรือหน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบ ต้นทุนต่าง ๆ เหล่านั้น

2.4 ผลลัพธ์ (Outcome) ที่ไม่คาดหมาย เป็นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นนอกเหนือจากการกำหนดไว้ใน การบรรลุวัตถุประสงค์ ลักษณะของผลลัพธ์ที่ไม่คาดหมายมักมีลักษณะเป็นเชิงคุณภาพ ดังนั้น นักวิเคราะห์จึงควรประเมินทางเลือกไว้ด้วยว่าแต่ละทางเลือกมีโอกาสก่อให้เกิดผลลัพธ์ นอกเหนือจากที่กำหนดไว้หรือไม่บ้าง และใครเป็นผู้ได้ประโยชน์หรือเสียประโยชน์จากผลลัพธ์ที่ไม่คาดหมายเหล่านั้นบ้าง

2.5 การจัดลำดับทางเลือก เป็นการเปรียบเทียบทางเลือกต่าง ๆ เพื่อจัดลำดับความสำคัญของแต่ละทางเลือก ซึ่งจะช่วยให้ตรวจสอบทางเลือกให้ชัดเจนยิ่งขึ้นในการจัดลำดับทางเลือกนี้จะต้องบอกได้ว่าทางเลือกจะก่อให้เกิดผลอย่างไรบ้าง เช่น การกำหนดนโยบายภาษีใหม่นั้น ทางเลือก ก. มีใครบ้างต้องเสียภาษีมากขึ้น และเมื่อเปรียบเทียบกับทางเลือก ข. แล้วทางเลือกใดที่ทำให้รัฐบาลเก็บภาษีได้มากขึ้น โดยกลุ่มคนยากจนได้รับผลกระทบน้อยที่สุด

3. ผลกระทบ (Impacts) คือ ผลที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามทางเลือกแต่ละทางเลือก “ผลกระทบ” หมายถึง ชุดของผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการเลือกทางเลือกเพื่อให้บรรลุ

วัตถุประสงค์ตามที่ต้องการ ผลกระทบของแต่ละทางเลือกอาจเป็นผลกระทบในทางบวก หรือผลกระทบในทางลบก็ได้ ซึ่งผลกระทบนั้น อาจแบ่งออกได้หลายประเภทคือ

3.1 ผลกระทบที่ตั้งใจให้เกิดขึ้น (Intended impacts) ได้แก่ผลกระทบที่เราคาดหวังได้ ตั้งแต่แรก โดยปกติจะกำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ เช่น นโยบายปิดป่า ผลกระทบที่ตั้งใจให้เกิดขึ้น ก็คือ การลักลอบตัดไม้ทำลายป่าลดน้อยลง การสงวนและอนุรักษ์พื้นที่ป่าเพิ่มขึ้น การบุกรุกพื้นที่ ป่าน้อยลง สภาพป่ากลับคืนสู่ธรรมชาติ หรือนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยว (Amazing thailand) ผลกระทบที่ตั้งใจให้เกิดขึ้นก็คือ รายได้จากการท่องเที่ยวเพิ่มขึ้น ประชาชนมีอาชีพเสริม คุณภาพ ชีวิตของประชาชนดีขึ้น เป็นการเผยแพร่วัฒนธรรมไทยให้ปรากฏแก่นานาชาติ ส่วนมากผลกระทบ ที่ตั้งใจให้เกิดขึ้นมักจะเป็นผลกระทบทางบวก หรือผลกระทบที่เราคาดหวัง หรือผลที่เราต้องการ อย่างแท้จริง

3.2 ผลกระทบที่ไม่ตั้งใจให้เกิดขึ้น (Unintended impacts) ได้แก่ ผลกระทบที่เรา ไม่คาดหวังไว้ตั้งแต่แรก แต่เมื่อมีการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้วปรากฏว่าเกิดผลกระทบ ข้างเคียงอื่น ๆ ตามมา เช่น นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยว ผลกระทบที่ไม่ตั้งใจให้เกิดขึ้น ก็คือ ปัญหามลภาวะ ปัญหาการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ปัญหาการแพร่เชื้อเอชไอวี เป็นต้น ซึ่งมักจะเป็นผลกระทบเชิงลบ หรือผลกระทบที่ไม่คาดหวัง อาจะจะเกิดขึ้นในระยะเวลาอันสั้น หรือใช้เวลานานจึงจะเห็นผลกระทบได้

4. เกณฑ์การวัด (Criteria's) หมายถึง กฎหรือมาตรฐานที่ใช้จัดลำดับความสำคัญ ของทางเลือกตามวัตถุประสงค์ ในการวิเคราะห์นโยบายจำเป็นต้องกำหนดเกณฑ์ในการวัด เพื่อวัดวัตถุประสงค์ วัดทางเลือกและผลกระทบต่าง ๆ ซึ่งเกณฑ์ในการวัดนั้นต้องใช้หลักการ เดียวกัน มีความแม่นยำ ตรงและเชื่อถือได้ และปราศจากอคติ (Bias) และอาจใช้เกณฑ์วัดที่เป็นสากล หรือเกณฑ์วัดที่ตกลงร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้วิเคราะห์นโยบายก็ได้

5. ตัวแบบ (Models) หัวใจของการวิเคราะห์ตัดสินใจ คือ กระบวนการหรือการสร้างสรรค์ ที่สามารถพยากรณ์ผลที่จะเกิดจากทางเลือกแต่ละทางเลือกได้ นักวิเคราะห์จะต้องประเมิน ผลกระทบที่เกิดขึ้นว่าบรรลุวัตถุประสงค์เพียงใดแค่ไหน ก็ต้องอาศัยตัวแบบ หรือชุดของตัวแบบ มาช่วยเป็นกรอบในการวิเคราะห์ สำหรับวิเคราะห์ปัญหาสาเหตุ ทางเลือก และผลกระทบ ของนโยบายในการวิเคราะห์นโยบายนั้น ต้องมีตัวแบบสำหรับเป็นกรอบในการวิเคราะห์ เพื่อช่วยให้การวิเคราะห์นโยบายง่ายขึ้น

“ตัวแบบ” หมายถึง แบบจำลองของจริง หรือต้นแบบที่เราอยากเห็น อยากได้ โดยผ่านการทดลองและการทดสอบเชิงประจักษ์แล้ว ตัวแบบสำหรับการวิเคราะห์นโยบายนั้น แบ่งเป็น

5.1 ตัวแบบที่มีอยู่เดิมแล้ว เช่น ตัวแบบสถาบัน (Institutional model) ตัวแบบกระบวนการ (Process model) ตัวแบบผู้นำ (Elite model) ตัวแบบกลุ่ม (Groups model) ตัวแบบเหตุผล (Rational Model) ตัวแบบเชิงระบบ (System Model)

5.2 ตัวแบบที่สร้างขึ้นใหม่ เป็นตัวแบบที่นักวิเคราะห์คิดขึ้นมาใหม่ซึ่งอาจแตกต่างจากตัวแบบเดิม หรือนำตัวแบบเดิมมาปรับปรุงใหม่ให้ดีขึ้น

แนวทางในการวิเคราะห์นโยบาย

จรัส สุวรรณมาลา (2551, หน้า 25-26) ได้อธิบายถึงแนวทางในการวิเคราะห์นโยบาย ซึ่งสามารถนำมาใช้เพื่อการวิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบาย และความเป็นไปได้ และการประเมินนโยบาย ดังนี้

1. การกำหนดประเด็นปัญหา (Definition of the problems) เป็นการศึกษาเกี่ยวกับแนวความคิด เทคนิค และวิธีการกำหนดประเด็นปัญหาและความต้องการขององค์กร หรือประชาชน หรือลูกค้าภายนอกองค์กร ซึ่งจะนำเข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบาย แนวความคิดในการกำหนดประเด็นปัญหานั้นจะเป็นการศึกษาลักษณะวิธีการมองปัญหาของคนทั่วไป ศึกษาการมองปัญหาของคนแต่ละกลุ่มซึ่งมีพื้นฐานทางเศรษฐกิจสังคมที่แตกต่างกัน และศึกษาวิธีการกำหนดประเด็นปัญหาของนักวิเคราะห์นโยบาย ในส่วนของเทคนิคและวิธีการกำหนดประเด็นปัญหานั้นก็จะศึกษาวิธีการวัดหรือประเมินสถานการณ์หรือเหตุการณ์ต่าง ๆ ว่า สามารถกำหนด “ปัญหา” เพื่อใช้เป็นจุดเริ่มต้นกำหนดนโยบายได้หรือไม่ นอกจากนั้นจะศึกษาวิธีการวิเคราะห์ปัญหาในลักษณะความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างแบบเหตุและผล ศึกษาการใช้สถิติเชิงพรรณนา และเชิงวิเคราะห์ในการนำเสนอปัญหาและการวิเคราะห์ปัญหา รวมทั้งการศึกษารูปแบบนำเสนอปัญหาเข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบาย ตามลำดับ

2. การกำหนดเกณฑ์วิเคราะห์และตัดสินใจ (Criteria for choice) เป็นการศึกษาแนวทางการกำหนดเกณฑ์การวิเคราะห์ทางเลือกและการตัดสินใจเลือกทางเลือกที่ “ดี” หรือ “เหมาะสม” ที่สุดของนโยบายแบบต่างๆ การกำหนดเกณฑ์การวิเคราะห์ทางเลือกมักจะอิงผลประโยชน์ขององค์กรซึ่งเป็นเจ้าของนโยบาย สำหรับนโยบายสาธารณะ มักอิงประโยชน์ของส่วนรวม และตั้งอยู่บนหลักจริยธรรม ดังนั้น การศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดเกณฑ์วิเคราะห์และตัดสินใจเลือกทางเลือกนโยบายจึงครอบคลุมถึงการศึกษากับผลประโยชน์สาธารณะ หลักคุณธรรมและปรัชญาการเมืองและสังคม การศึกษาเกี่ยวกับการวัดต้นทุนความสูญเสีย ค่าโอกาส ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ การวัดผลตอบแทนทั้งทางวัตถุและทางนามธรรมของการดำเนินกิจกรรม การเปรียบเทียบระหว่างต้นทุนกับผลตอบแทนของทางเลือกต่าง ๆ เพื่อหาข้อสรุปว่าทางเลือกใดเป็นทางเลือกที่ “ดี” หรือ “เหมาะสม” สำหรับนโยบายนั้น

3. การกำหนดทางเลือก การสร้างแบบจำลอง และการตัดสินใจ (Alternative models and decision) เป็นการศึกษาแนวคิด เทคนิคและวิธีการกำหนดทางเลือก การสร้างแบบจำลอง และลักษณะการตัดสินใจในสถานการณ์ต่าง ๆ เนื่องจากกำหนดทางเลือกและการสร้างแบบจำลอง ต้องใช้ความรู้เทคโนโลยีหลายสาขา ต้องศึกษาประสบการณ์ขององค์กร ชุมชน และบุคคลเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมอาศัยการสร้างจินตนาการและความคิดริเริ่มของนักวิเคราะห์นโยบาย ในบางครั้งต้องจำแนกการศึกษาวิธีการกำหนดทางเลือกและการสร้างแบบจำลองออกตามประเภทของนโยบาย และอาจมีการจำแนกแบบจำลองนโยบายแต่ละประเภทเป็นแบบย่อย ๆ ได้อีก ซึ่งช่วยให้นักวิเคราะห์นโยบายมีความรู้ความชำนาญในการวิเคราะห์นโยบายเฉพาะด้านมากขึ้น การศึกษาในแนวนี้อาจช่วยให้นักวิเคราะห์นโยบายนำไปประยุกต์ใช้ในการวิเคราะห์นโยบาย และการเสนอแนะนโยบาย (ร่างนโยบาย) ต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจเลือกทางเลือกนโยบายในที่สุด

4. การศึกษาความเป็นไปได้และการประเมินผล (Feasibility study and evaluation) เป็นการศึกษาเกี่ยวกับแนวคิด และวิธีการประเมินความเหมาะสม และความเป็นไปได้ของทางเลือกนโยบายต่าง ๆ และศึกษาแนวคิดและวิธีการประเมินสัมฤทธิ์ผล และผลกระทบของการดำเนินนโยบายอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งต้องอาศัยความรู้ในสาขาวิชาต่าง ๆ และความสามารถเฉพาะตัวของนักวิเคราะห์นโยบาย การศึกษาส่วนนี้มักใช้วิธีการหลายแบบ เช่น การทดลอง การปฏิบัติงาน การศึกษาเฉพาะกรณี การใช้สถิติวิเคราะห์ การทำวิจัยประเมินผลกรณีศึกษา เพื่อให้ผู้ศึกษาสามารถประยุกต์ใช้ความรู้ ความสามารถหลาย ๆ ด้าน ในการวิเคราะห์นโยบาย

ตัวอย่างการวิเคราะห์นโยบายทางการศึกษา

ปรียาภรณ์ ราชเดช และหรรณ ชูเพ็ญ นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่นมหาวิทยาลัยขอนแก่น ได้ทำการศึกษานำนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ไปปฏิบัติ : วิเคราะห์กรณีการให้หนังสือเรียนฟรี ทำการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยใช้วิธีการสำรวจ (Survey method) โดยอาศัยการสุ่มตัวอย่าง ตามความสะดวก (Convenience sampling) เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูล เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้เป็นแบบสอบถาม (Questionnaire) ที่ผู้ศึกษาได้สร้างขึ้นจากแนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยแบบสอบถามที่จะใช้ มีทั้งหมด 3 ส่วน กลุ่มตัวอย่าง คือ ตัวแทนประชากร กลุ่มผู้ให้ข้อมูล มี 3 กลุ่ม ได้แก่ 1) ผู้บริหารโรงเรียน 2) ครูผู้สอน และ 3) ครูที่ปฏิบัติงานด้านวิชาการ โรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน (สช.) เขตพื้นที่การศึกษา เขต 1 ระดับประถมศึกษาในเขตอำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น จำนวน 5 แห่ง จำนวน 50 ชุด

ผลการศึกษาเพื่อศึกษาการดำเนินการนำนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ไปสู่การปฏิบัติ:วิเคราะห์กรณีการให้หนังสือเรียนฟรี ด้านข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม พบว่า ส่วนใหญ่ดำรงตำแหน่ง

ในกลุ่มครูผู้สอนและครูประจำกลุ่มสาระฯ จำนวน 30 คน คิดเป็นร้อยละ 60 ส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง จำนวน 37 คน คิดเป็นร้อยละ 74 ส่วนใหญ่มีอายุตั้งแต่ 30 ปี - ไม่เกิน 40 จำนวน 23 คน คิดเป็นร้อยละ 46 มีระดับการศึกษาระดับปริญญาตรี จำนวน 35 คน คิดเป็นร้อยละ 70

ผลการศึกษาเพื่อศึกษาการดำเนินการนำนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ไปสู่การปฏิบัติ: วิเคราะห์กรณีการใช้หนังสือเรียนฟรี ด้านการบริหารจัดการต่อการนำนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ไปปฏิบัติ: วิเคราะห์กรณีการใช้หนังสือเรียนฟรีในภาพรวมส่วนใหญ่มีการนำปฏิบัติ คิดเป็นร้อยละ 90.28 และมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านการบริหารจัดการต่อการนำนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ไปปฏิบัติ: วิเคราะห์กรณีการใช้หนังสือเรียนฟรีในภาพรวมส่วนใหญ่ ระดับการปฏิบัติอยู่ในระดับมากที่สุด ($\bar{X} = 4.63$) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า ระดับการปฏิบัติ ข้อ 4 โรงเรียนเตรียมการกำหนดแนวทาง และวิธีการให้เงินอุดหนุนด้านหนังสือเรียนฟรีแก่นักเรียน และผู้ปกครอง มีค่าเฉลี่ยการบริหารจัดการมากที่สุด ($\bar{X} = 4.73$)

ด้านกระบวนการดำเนินงานเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านหนังสือเรียน ในภาพรวมส่วนใหญ่มีการปฏิบัติ คิดเป็นร้อยละ 97.23 และมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านกระบวนการดำเนินงานด้านหนังสือเรียนต่อการนำนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ไปปฏิบัติ: วิเคราะห์กรณีการใช้หนังสือเรียนฟรี ในภาพรวมส่วนใหญ่โดยมีความคิดเห็นต่อระดับการปฏิบัติอยู่ในระดับมากที่สุด ($\bar{X} = 4.56$) เมื่อพิจารณารายข้อ พบว่า ระดับการปฏิบัติมากที่สุด คือ จัดเงินค่าหนังสือเรียนให้ผู้ปกครอง/นักเรียน 2 ครั้ง/ปี มีค่าเฉลี่ยกระบวนการดำเนินงานระดับมากที่สุด ($\bar{X} = 4.73$)

ด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตามการนำนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ไปปฏิบัติ: วิเคราะห์กรณีการใช้หนังสือเรียนฟรี คิดเป็นร้อยละ 92.05 ผู้ตอบแบบสอบถามมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติต่อการนำนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ไปปฏิบัติ: วิเคราะห์กรณีการใช้หนังสือเรียนฟรี ในภาพรวมส่วนใหญ่โดยมีความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานอยู่ในระดับมากที่สุด ($\bar{X} = 4.51$) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า ระดับการปฏิบัติอยู่ในระดับมากที่สุด คือ โรงเรียนส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานตามนโยบายโครงการเรียนฟรี 15 ปี และการอุดหนุนค่าหนังสือเรียน มีค่าเฉลี่ยด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติ ระดับมากที่สุด ($\bar{X} = 4.60$)

ด้านปัญหาและอุปสรรค พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่คิดเห็นต่อปัญหาและอุปสรรคการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตามการนำนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ไปปฏิบัติ: วิเคราะห์กรณีการใช้หนังสือเรียนฟรี ได้แก่

1. การดำเนินการในส่วนของหนังสือเรียน สำนักพิมพ์ส่งหนังสือเรียนล่าช้า และไม่ตรงตามจำนวนที่สั่งซื้อ
2. หนังสือที่โรงเรียนต้องการไม่มี เนื่องจากยกเลิกการผลิต

3. หนังสือของบางสำนักพิมพ์ไม่ได้มาตรฐานทั้งเนื้อหาและคุณภาพ ควรมีการกำหนดให้เป็นไปในแบบเดียวกันเพื่อการวัดประเมินผล และมีข้อเสนอแนะ คือ

3.1 ควรเลือกสำนักพิมพ์ที่ได้มาตรฐานและหลากหลาย

3.2 สนับสนุนให้ครูที่มีผลงานวิชาการผ่านการประเมินแล้วสามารถนำเอกสารมาจัดพิมพ์เป็นหนังสือเรียนได้

ตัวอย่างนโยบายทางการศึกษาของประเทศสิงคโปร์

กระทรวงศึกษาธิการของประเทศสิงคโปร์ (2018) ได้ออกคู่มือในการช่วยให้พ่อแม่ผู้ปกครองสนับสนุนให้ผู้เรียนประสบความสำเร็จในชีวิตในฐานะความเป็นหุ้นส่วนระหว่างบ้านและโรงเรียน โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. ทำงานกับโรงเรียนเพื่อการสนับสนุนผู้เรียน โดย

1.1 สนทนากับครูทั้งเรื่องวิชาการและไม่ใช่วิชากร จะช่วยชี้นำการพัฒนาผู้เรียนได้ดีขึ้น

1.2 ให้ความสำคัญกับช่องทางการติดต่อสื่อสารกับครู

2. ช่วยผู้เรียนให้มีความสัมพันธ์ที่ดีกับผู้อื่น

2.1 ทำงานกับครูเพื่อช่วยให้ผู้เรียนยอมรับความแตกต่างและแก้ไขปัญหากับคนที่ไม่เห็นด้วยอย่างเป็นมิตร

2.2 ให้โรงเรียนพิสูจน์ความจริงเกี่ยวกับอุบัติเหตุต่าง ๆ ก่อนดำเนินการใด ๆ เพื่อความยุติธรรมกับทุกฝ่าย

3. ช่วยผู้เรียนให้พัฒนาลักษณะนิสัยที่ดี

3.1 สร้างสภาพแวดล้อมที่บ้านเพื่อให้ผู้เรียนสนุกกับการอ่าน และทำการบ้านเสร็จด้วยตัวผู้เรียนเอง

3.2 สนับสนุนผู้เรียนในเรื่องของสุขภาพ ความสมดุลในชีวิตระหว่างเวลาเล่นกับการนอนพักผ่อน

4. ช่วยผู้เรียนในการจัดการตนเอง

4.1 แนะนำผู้เรียนให้รู้จักบริหารเวลาของตนเอง

4.2 สนับสนุนให้ผู้เรียนช่วยทำงานบ้าน

บทสรุป

การศึกษานโยบายนั้นจำเป็นต้องอาศัยตัวแบบในการอธิบาย นโยบายการศึกษาถือว่าเป็นนโยบายสาธารณะประเภทหนึ่ง สามารถนำตัวแบบบางตัวแบบมาใช้ในการอธิบาย ตัวแบบแต่ละตัวแบบมีแนวคิดแตกต่างกัน ตัวแบบสำคัญที่นักวิชาการนโยบายสาธารณะมักกล่าวถึงเสมอได้แก่ ตัวแบบผู้นำ ตัวแบบระบบ ตัวแบบกลุ่ม และตัวแบบสถาบัน แต่การศึกษาในหลายตัวแบบจะช่วยให้เกิดประโยชน์ในการอธิบายและวิเคราะห์นโยบายได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

การวิเคราะห์นโยบายเป็นขั้นตอนที่สำคัญในการกำหนดนโยบาย เพราะการตัดสินใจนโยบายใดนโยบายหนึ่งเพื่อนำมาใช้ จะต้องมีการวิเคราะห์นโยบายอย่างรอบด้าน รอบคอบ รัดกุม ครอบคลุมทุกกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากผลของการนโยบายไปปฏิบัติ การวิเคราะห์นโยบายจึงมีประโยชน์ อาจใช้กระบวนการวิเคราะห์โดย 1) การกำหนดประเด็นปัญหา 2) การกำหนดเกณฑ์วิเคราะห์และตัดสินใจ 3) การกำหนดทางเลือก การสร้างแบบจำลอง และการตัดสินใจ และ 4) การศึกษาความเป็นไปได้และการประเมินผล

การบริหารสถานศึกษาแบบมีส่วนร่วมนั้นจำเป็นต้องทำตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการ ดังนั้น เมื่อผู้บริหารสถานศึกษาได้รับมอบนโยบายหลักเพื่อนำมาปฏิบัติในสถานศึกษา และต้องนำนโยบายนั้นมาแปลงเป็นนโยบายย่อยที่สอดคล้องกับสภาพจริงของสถานศึกษาแล้ว ในแต่ละขั้นตอนของการดำเนินงานควรเปิดโอกาสให้หุ้นส่วนสถานศึกษา ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องได้เข้ามาร่วมกันพิจารณาตั้งแต่การวิเคราะห์นโยบายที่ได้รับร่วมกัน สร้างการมีส่วนร่วมในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับนโยบายนั้น เพื่อให้นโยบายนั้นถูกกำหนดเป็น โครงการและกิจกรรมต่าง ๆ สู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งในบทถัดไปผู้เขียนได้นำเสนอแนวคิดต่างเกี่ยวกับกระบวนการทางการของนโยบายศึกษา เพื่อผู้บริหารสถานศึกษาจะได้เข้าใจวิธีการบริหารเพื่อนำนโยบายไปใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริง

บทที่ 5

กระบวนการของนโยบายทางการศึกษา

กระบวนการนโยบาย (Policy process) เป็นกระบวนการที่จะแสดงให้เห็นตั้งแต่จุดเริ่มต้นของการก่อตัวของนโยบายว่านโยบายนั้นมีที่มาอย่างไร จนถึงจุดสิ้นสุดของนโยบาย เมื่อนโยบายนั้นได้รับการประเมิน ผู้บริหารสถานศึกษาจะได้เข้าใจวิธีการบริหารเพื่อนำนโยบายไปใช้ให้เกิดประโยชน์ ซึ่งหากเข้าใจในกระบวนการก็จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นเกิดประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น โบบทนี้จะแสดงให้เห็นแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการของนโยบาย ในมุมมองของนักวิชาการต่าง ๆ

กระบวนการของนโยบาย

กระบวนการของนโยบายเป็นสิ่งช่วยอธิบายขั้นตอนต่าง ๆ ในการกำหนดนโยบาย จนถึงการประเมินผลนโยบาย นักวิชาการหลายท่าน ได้แสดงแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการของนโยบายไว้ดังนี้

ดาย (Dye, 2002, pp. 32 - 33) กล่าวว่า กระบวนการนโยบายสาธารณะแบ่งออกเป็น 6 ขั้นตอน ได้แก่ การระบุปัญหา การกำหนดวาระนโยบาย การกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย ในขณะที่เนเกิล (Nagel, 1984, p.7) ระบุองค์ประกอบของกระบวนการนโยบายว่า ประกอบด้วย 4 ขั้นตอน คือ 1) การกำหนดนโยบาย (Policy formulation) 2) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy implementation) 3) การประเมินนโยบาย (Policy evaluation) และ 4) การวิเคราะห์ผลนโยบายย้อนกลับ (Policy feedback analysis) ส่วน ฮ็อกวูด และกันน์ (Hogwood & Gunn, 1984, pp. 67 - 260) แบ่งขั้นตอนของนโยบายสาธารณะออกเป็น 1) การแสวงหาปัญหา 2) การนิยามปัญหา 3) การพยากรณ์การจลัดลำดับความสำคัญของปัญหา 4) การวิเคราะห์ทางเลือก 5) การนำนโยบายไปปฏิบัติ 6) การประเมินผลนโยบาย และ 7) การยกเลิกนโยบาย นอกจากนี้ สุภชัย ยาวะประภาษ (2538, หน้า 34 - 35) ยังได้แบ่งขั้นตอนของกระบวนการออกเป็น 3 ขั้นตอน คือ 1) การกำหนดนโยบาย เป็นการระบุประเด็นปัญหา การพัฒนาทางเลือก และการเสนอทางเลือกที่เหมาะสมเพื่อกำหนดเป็นนโยบาย 2) การนำนโยบายไปปฏิบัติ จะรวมการแปลความนโยบายให้อยู่ในรูปที่วางแผนปฏิบัติการ การรวบรวมทรัพยากร การวางแผน การจัดองค์การและการดำเนินการ และ 3) การประเมินผลนโยบาย รวมถึงการนำผลการประเมินไปใช้ ซึ่งส่งผลไปสู่การยกเลิกหรือการปรับเปลี่ยนนโยบายในที่สุด

กล่าวโดยสรุป ในการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการแบ่งขั้นตอนของกระบวนการนโยบายของนักวิชาการที่กล่าวข้างต้นนั้น จะเห็นว่ากระบวนการของนโยบายในแต่ละขั้นตอนมีความคล้ายคลึงกัน ซึ่งหากพิจารณาในภาพรวมอาจสรุปขั้นตอนกระบวนการของนโยบายทางการศึกษาได้ 3 ขั้นตอน ได้แก่ 1) การกำหนดนโยบาย 2) การนำนโยบายไปปฏิบัติ และ 3) การประเมินนโยบาย ซึ่งจะอธิบายแต่ละขั้นในลำดับต่อไป

การกำหนดนโยบาย

การกำหนดนโยบายนั้นอาจกล่าวได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการบริหาร ซึ่งผู้บริหารสถานศึกษาในฐานะผู้กำหนดนโยบายจึงจำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจรอบด้านเพื่อนำมาใช้ในการพิจารณาและตัดสินใจทางเลือกที่เหมาะสมในการกำหนดนโยบาย นักวิชาการหลายท่านได้ให้แนวคิดไว้ ดังนี้

ลินด์บลอม (Lindblom, 1968, p. 4) ได้แสดงขั้นตอนของการกำหนดนโยบายไว้ 4 ขั้นตอน ได้แก่

1. ขั้นประเมินผลเบื้องต้นหรือขั้นการค้นหาคำตอบที่เกิดขึ้น (Appraisal) โดยศึกษาสาเหตุของปัญหา และค้นหาวิธีการหรือมาตรการในการแก้ปัญหานั้น แล้วจึงกำหนดวัตถุประสงค์ในการแก้ปัญหา
2. การบ่งชี้เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของนโยบาย (Identification) เป็นการตั้งเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาไว้อย่างชัดเจน
3. การรวบรวมทางเลือกนโยบายหรือกำหนดทางเลือกนโยบาย โดยทุกทางเลือกจะต้องสอดคล้องกับเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์นโยบาย
4. การกำหนดนโยบาย ผู้กำหนดนโยบายจะเลือกนโยบายที่ดีที่สุดจากทางเลือกนโยบายต่าง ๆ ที่มีอยู่

ดรอร์ (Dror, 1983, pp.163 - 194) ระบุว่า มี 3 ขั้นตอนใหญ่ และมี 18 ขั้นตอนย่อย ดังนี้

1. ขั้นก่อรูปนโยบาย - ขั้นการเตรียมการเพื่อจัดทำนโยบาย (Metapolicymaking)

ประกอบด้วย 7 ขั้นตอน คือ

- 1.1 ขั้นการประมวลค่านิยม (Processing values)
- 1.2 ขั้นการประมวลสภาพจริง (Processing reality)
- 1.3 ขั้นการประมวลปัญหา (Processing problems)
- 1.4 ขั้นการสำรวจ ประมวลและพัฒนาทรัพยากร (Surveying, processing and developing resources)

- 1.5 ขั้นการออกแบบ ประเมิน และทบทวนการออกแบบระบบการจัดทำนโยบาย (Designing, Evaluating and redesign the policymaking system)
- 1.6 ขั้นการระบุปัญหา ค่านิยม และทรัพยากร (Allocating problems, values and resources)
- 1.7 ขั้นการกำหนดกลยุทธ์การจัดทำนโยบาย (Determining policymaking strategy)
2. ขั้นการจัดทำนโยบาย (policymaking) ประกอบด้วย 7 ขั้นตอนย่อย คือ
 - 2.1 ขั้นการจัดสรรทรัพยากร (Suballocating resources) ให้กับทุกขั้นตอนในการกำหนดนโยบาย
 - 2.2 ขั้นการกำหนดเป้าหมายเชิงปฏิบัติการ และมีการจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมาย
 - 2.3 ขั้นการกำหนดกลุ่มค่านิยมที่สำคัญ
 - 2.4 ขั้นการเตรียมชุดทางเลือกนโยบายที่สำคัญ และหาทางเลือกที่ดีที่สุด
 - 2.5 ขั้นเตรียมการคาดคะเนที่น่าเชื่อถือเกี่ยวกับผลประโยชน์และค่าใช้จ่ายของทางเลือกนโยบายต่าง ๆ
 - 2.6 ขั้นการเปรียบเทียบผลประโยชน์ และค่าใช้จ่ายของทางเลือกต่าง ๆ และระบุทางเลือกที่ดีที่สุด
 - 2.7 ขั้นการประเมินผลประโยชน์และค่าใช้จ่ายของทางเลือกที่ดีที่สุด และตัดสินใจเลือกทางเลือก
3. ขั้นหลังการจัดทำนโยบาย (Post - policymaking) ประกอบด้วย 4 ขั้นตอนย่อย คือ
 - 3.1 ขั้นการจูงใจการดำเนินการนโยบาย
 - 3.2 ขั้นการดำเนินการนโยบาย
 - 3.3 ขั้นการประเมินการกำหนดนโยบายหลังจากการดำเนินการนโยบาย
 - 3.4 ขั้นการติดต่อสื่อสารและให้ข้อมูลย้อนกลับตามช่องทางการติดต่อสื่อสารในทุกขั้นตอน

กล่าวโดยสรุป จากแนวคิดของนักวิชาการข้างต้น จะเห็นว่าการกำหนดนโยบายมีขั้นตอนที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งอาจสรุปเป็นขั้นตอนหลัก ได้ 3 ขั้นตอนสำคัญ ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ขั้นเตรียมการ เป็นการศึกษาและรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ที่สามารถนำไปสู่การระบุปัญหาให้มีความชัดเจน อาจกล่าวได้ว่าในขั้นนี้เป็นการพิจารณาปัญหาที่แท้จริงเพื่อนำเข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับความต้องการขององค์กรและสังคม

ขั้นตอนที่ 2 ขั้นร่างนโยบาย เป็นการรวบรวมทางเลือกนโยบายหรือกำหนดทางเลือกนโยบาย ทบทวน ปรับปรุงเพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์นโยบาย

ขั้นตอนที่ 3 ขั้นการวางนโยบาย เป็นการนำเอาทางเลือกของนโยบายที่เป็นรูปร่างแน่นอนชัดเจน มาพัฒนารูปแบบเพื่อใช้เป็นแนวทางในการนำไปปฏิบัติ เพื่อเตรียมการประกาศใช้อย่างเป็นทางการต่อไป

การนำนโยบายไปปฏิบัติ

กระบวนการนโยบายที่สำคัญคือการนำนโยบายไปปฏิบัติ อาจกล่าวได้ว่าความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายนั้นอยู่ที่กระบวนการนี้ เพราะเป็นผลมาจากการกำหนดนโยบายที่มีทิศทางในการดำเนินงานที่ชัดเจนแล้วให้กับผู้ปฏิบัติงาน นักวิชาการหลายท่านได้ให้แนวคิดไว้ดังนี้

มิเชอร์ และฮอร์น (Meter & Horn, 1975, p. 447) กล่าวว่า การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติว่า ครอบคลุมถึงการกระทำของแต่ละบุคคลหรือกลุ่ม ทั้งที่เป็นราชการหรือเอกชน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบาย

ดันน์ (Dunn, 1986, p. 51) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึงการกระทำหรือชุดของการกระทำที่กำหนดโดยทิศทางของทางเลือกเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามคุณค่าที่กำหนดไว้ ซึ่งเป็นการแปลงความตั้งใจไปสู่การกระทำ ทางเลือกนโยบายที่ผู้ตัดสินใจเลือกที่นำไปปฏิบัตินั้นอาจจะอยู่ในรูปของกฎหมาย คำสั่ง มติคณะรัฐมนตรีหรือประกาศกระทรวง โดยหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่รับผิดชอบในการนำไปปฏิบัติให้บรรลุผล

วเรช จันทรศร (2551, หน้า 1) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของการศึกษาว่า องค์การที่รับผิดชอบสามารถนำและกระตุ้นให้ใช้ทรัพยากรทางการบริหาร ตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งมวลปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่ เพียงใด

กล่าวโดยสรุป การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการดำเนินการของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือองค์การทั้งภาครัฐและเอกชน โดยมุ่งที่จะให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนด ตลอดจนการกำหนดรูปแบบของการบริหาร ปัจจัยที่เอื้ออำนวย การจัดระบบข้อมูล ข้อมูลป้อนกลับ และการประเมินผล

ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

วเรช จันทรศร (2551, หน้า 21 - 28) กล่าวว่า ขั้นตอนของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ สามารถแบ่งการพิจารณาออกได้เป็น 2 ขั้นตอนใหญ่ ๆ คือ ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค (Macro) และในระดับจุลภาค (Micro) สรุปได้ ดังนี้

1. ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค (Macro)

ขั้นตอนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติในระดับมหภาค (Macro) แบ่งออกได้เป็น 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนการแปลงนโยบายเป็นแผนงานและโครงการ ขั้นตอนการยอมรับนโยบาย แผนงาน และโครงการของหน่วยงานระดับท้องถิ่น รายละเอียดมีดังนี้

1.1 การแปลงนโยบายให้เป็นแผนงานและโครงการ

โดยปกติ นโยบายที่กำหนดขึ้นมามักจะมีวัตถุประสงค์กว้างๆ และมีลักษณะเป็นนามธรรมยากแก่การนำไปปฏิบัติ ดังนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จจึงต้องการแปลงนโยบายให้เป็นรูปธรรมในลักษณะของแผนงานและโครงการเสียก่อน โดยปกติ ประเทศไทยหน่วยงานที่รับผิดชอบดังกล่าวมักจะเป็นกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ที่มีบทบาทในการควบคุม นโยบายจะเป็นฝ่ายแปลงนโยบาย เพื่อให้หน่วยงานระดับล่างนำไปปฏิบัติได้ง่าย ความจำเป็นและประโยชน์ของการแปลงนโยบายให้เป็นแผนงานและโครงการ มีดังนี้คือ

1.1.1 เป็นการแปลงสิ่งที่เป็นนามธรรมให้เป็นรูปธรรมเพื่อให้ง่ายในการนำไปปฏิบัติในระดับจุลภาค เพราะในอดีตหลายนโยบายมักเขียนกว้าง ๆ มีความคลุมเครือขาดความเฉพาะเจาะจง และมีความหลากหลายในวัตถุประสงค์ของนโยบาย จึงนำไปปฏิบัติให้สำเร็จได้ยาก

1.1.2 ง่ายในการควบคุมและกำกับดูแลการปฏิบัติตามแผนงานและโครงการ

1.1.3 ง่ายในการประเมินผลสำเร็จของแผนงาน และ โครงการ เพราะการแปลงนโยบายออกมาเป็นแผนงานหลายแผนงาน และแผนงานหนึ่งจะแปลงออกมาหลายโครงการ ดังนั้น การประเมินความสำเร็จของโครงการ ย่อมบ่งบอกถึงความสำเร็จของแผนงานด้วย และเมื่อประเมิน ความสำเร็จแผนงานย่อมบ่งบอกถึงความสำเร็จของนโยบายด้วย

1.1.4 อาจใช้ผลจากการประเมินในข้อ 3) ข้างต้นนั้น มาปรับเป็นแผนงาน และโครงการใหม่ได้ กรณีที่ประเมินผลออกมาแล้วไม่บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์เท่าที่ควร

ในการแปลงนโยบายให้เป็นแผนงานและโครงการ เริ่มแรกต้องศึกษาเนื้อหาสาระ และวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้นๆ ให้เข้าใจอย่างถ่องแท้เสียก่อน และวิเคราะห์ว่า เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย จะต้องมีแผนงานและโครงการใดมารองรับบ้าง เมื่อกำหนดแผนงาน และโครงการมารองรับแล้ว แต่ละแผนงานและโครงการก็ต้องกำหนดวัตถุประสงค์/ เป้าหมาย ตลอดจนเครื่องชี้วัดความสำเร็จให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบายด้วย ซึ่งวัตถุประสงค์ โครงการดังกล่าวจะต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์แผนงานและวัตถุประสงค์ของแผนงานดังกล่าว ก็จะต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย ตามลำดับ การแปลงนโยบายเป็นแผนงาน และโครงการ จะทำให้หน่วยงานระดับล่างสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติได้ง่ายในรูปของโครงการต่าง ๆ

ซึ่งถ้าโครงการต่าง ๆ บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ก็บ่งชี้ถึงความสำเร็จของแผนงาน และนโยบายนั้น ๆ ด้วย จากการศึกษาของนักวิชาการไทยที่ผ่านมา พบว่า มีปัจจัยหลายประการที่ส่งผลกระทบต่อความถูกต้องในการแปลงนโยบายของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบาย ดังนี้

ปัจจัยแรก คือ ความชัดเจนของนโยบาย เพราะถ้ายิ่งนโยบายคลุมเครือมากเท่าใด หน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติก็จะมีอิสระในการแปลงนโยบายมากยิ่งขึ้น

ปัจจัยที่สอง คือ ความสอดคล้องกันระหว่างเป้าหมายของนโยบาย หากมีความหลากหลายในเป้าหมายของนโยบาย บางครั้งเป้าหมายของนโยบายอาจมีความขัดแย้งกันเอง ทำให้หน่วยงานที่นำไปปฏิบัติ มีความหมายยาก และอาจปฏิบัติล้มเหลวได้

ปัจจัยที่สาม คือ ความเข้าใจในนโยบายของหน่วยงานที่รับผิดชอบ หากหน่วยงานที่รับผิดชอบ มีความเข้าใจในนโยบายนั้น ๆ ไม่มีอคติ ย่อมจะแปลงนโยบายไม่แตกต่างไปจากวัตถุประสงค์เดิม

ปัจจัยสุดท้าย คือ ความร่วมมือและความจริงจังของหน่วยงานที่รับผิดชอบ หากหน่วยงานที่รับผิดชอบ นำนโยบายไปปฏิบัติมีความจริงจัง และให้ความร่วมมือ นำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว การแปลงนโยบายย่อมไม่บิดเบือนไปจากวัตถุประสงค์

1.2 การยอมรับนโยบายของหน่วยงานระดับภูมิภาคและท้องถิ่น

เมื่อหน่วยงานส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง กรม และหน่วยงานที่เทียบเท่ากรม ได้ทำการแปลงนโยบายออกมาเป็นแผนงาน และโครงการต่าง ๆ แล้ว ขั้นตอนต่อไปคือ การทำให้หน่วยงานในระดับภูมิภาค คือ จังหวัดและอำเภอ และระดับท้องถิ่น คือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ยอมรับนโยบายนั้นไปปฏิบัติอย่างจริงจัง เงื่อนไขสำคัญอันที่จะสร้างความเต็มใจให้หน่วยงานระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่นยอมรับนโยบายไปปฏิบัตินั้นมีหลายประการ คือ

1.2.1 สมรรถนะของหน่วยงานระดับภูมิภาคและท้องถิ่นนั้น ถ้าหน่วยงานระดับปฏิบัติมีสมรรถนะขององค์การค่อนข้างสูง การยินยอมรับนโยบายไปปฏิบัติย่อมมีสูงในทางตรงข้าม ถ้าสมรรถนะของหน่วยงานมีน้อย การยินยอมรับนโยบายไปปฏิบัติค่อนข้างจะมีปัญหา

1.2.1 สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ของท้องถิ่นนั้น ถ้าขณะนั้นสภาพเศรษฐกิจตกต่ำ สภาพสังคมวุ่นวาย สภาพการเมืองขาดเสถียรภาพ หน่วยงานระดับปฏิบัติขาดขวัญกำลังใจ การยินยอมรับนโยบายไปปฏิบัติอาจมีน้อย

1.2.3 การติดต่อสื่อสารและการประชาสัมพันธ์กับหน่วยงานในระดับท้องถิ่นนั้น เพื่อสร้างความเข้าใจอันดี ถ้ารัฐบาลมีระบบการติดต่อสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ที่ดี (Perfect

communication) โดยเฉพาะการติดต่อสื่อสารแบบสองทาง (Two - way Communication) หน่วยงานระดับท้องถิ่นจะมีความเข้าใจตรงกันและให้การยอมรับนโยบายด้วยดี แต่ถ้านโยบายนั้นมิได้มีการสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ที่ดี โดยใช้การติดต่อสื่อสารแบบทางเดียว (One way communication) หน่วยงานระดับท้องถิ่นไม่เข้าใจวัตถุประสงค์ของนโยบาย ก็อาจไม่ให้การยอมรับรวมทั้งประชาชนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้นหรือผู้รับบริการไม่เข้าใจนโยบาย ก็อาจไม่ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามนโยบายด้วยเช่นกัน

1.2.4 ประโยชน์ที่รัฐบาลควรจะให้กับหน่วยงานท้องถิ่นนั้น ถ้านโยบายนั้นเป็นนโยบายที่ผลประโยชน์ตกอยู่กับหน่วยงานท้องถิ่นและประชาชนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้นโดยตรง การยอมรับนโยบายก็ย่อมมีมาก

อย่างไรก็ตาม การยอมรับนโยบาย แผนงาน และโครงการของหน่วยงานระดับภูมิภาคและท้องถิ่น ยังไม่สามารถเป็นหลักประกันได้ว่า นโยบายนั้นจะบรรลุผลสำเร็จหรือไม่ เพราะการยอมรับเพียงอย่างเดียวคงไม่เพียงพอ ต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจอย่างจริงจังในการปฏิบัติงานตามโครงการต่าง ๆ ด้วย ดังนั้น อำนาจที่แท้จริงในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ย่อมอยู่ที่หน่วยงานและผู้ปฏิบัติงานระดับล่างเป็นสำคัญ ซึ่งจะได้อธิบายในระดับจุลภาคต่อไป

2. ขั้นตอนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติในระดับจุลภาค (Micro)

ขั้นตอนนี้มีความเกี่ยวข้องกับระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่นมาก เพราะถ้าหน่วยงานระดับล่างนี้ยินยอมรับนโยบายไปปฏิบัติ และถือเอานโยบายนั้นเข้าเป็นส่วนหนึ่งของภารกิจประจำหรืองานประจำ (Routine) ก็ย่อมจะทำให้นโยบายนั้นบรรลุผลสำเร็จได้ง่าย ในระดับจุลภาคที่จะกล่าวถึงนี้สามารถแยกออกเป็นขั้นตอนหลัก 3 ขั้นตอน คือ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้ คือ

2.1 การระดมพลัง (Mobilization) ขั้นตอนนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการพิจารณารับนโยบายและการแสวงหาความสนับสนุนจากสมาชิกในหน่วยงาน ตลอดจนบุคคลสำคัญ หรือองค์กรอื่นที่อยู่ในท้องถิ่น ผู้ที่เป็นผู้บริหารระดับล่างจะต้องมีความสามารถและมีมนุษยสัมพันธ์ในการติดต่อประสานงานกับผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายให้เข้ามามีส่วนร่วม (Participation) กับ การนำนโยบายไปปฏิบัติทุกขั้นตอน ตั้งแต่การร่วมคิดหรือวางแผน (Planning) กำหนดโครงการของท้องถิ่น ร่วมลงมือปฏิบัติงาน (Implementation) ตลอดจนร่วมติดตามและประเมินผล (Evaluation) โครงการด้วย ซึ่งขั้นตอนนี้ต้องอาศัยหลักจิตวิทยามวลชนในการ โน้มน้าวผู้ปฏิบัติงานนั้นให้ยอมรับและร่วมมืออย่างจริงจัง ซึ่งจะเป็นการระดมพลังที่เหนียวแน่นในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้สำเร็จได้

2.2 ขั้นตอนการปฏิบัติ (Deliverer implementation) ขั้นตอนนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตัวผู้ปฏิบัติหรือผู้ให้บริการตามโครงการ โดยตรง ซึ่งได้แก่ข้าราชการนั่นเอง ในบางกรณีผู้ปฏิบัติอาจยอมปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของตนเองให้เข้ากับแผนหรือโครงการที่กำหนดไว้แต่ในบางกรณี

ผู้ปฏิบัติอาจปรับแผนหรือโครงการให้เข้ากับพฤติกรรมการปฏิบัติของตนเองก็ได้ ซึ่งไม่เป็นกฎแน่นอนตายตัว เพราะหน่วยงานในท้องถิ่นแต่ละแห่งอยู่ภายใต้บริบท หรือสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกันออกไปหรืออยู่ภายใต้สภาวะความไม่แน่นอน (Uncertainties) อยู่ตลอดเวลา การสร้างความสำเร็จของการปฏิบัติให้เกิดขึ้นได้ในขั้นนี้ จึงขึ้นอยู่กับ การแสวงหากลยุทธ์หรือวิธีการในการปรับแนวทางในการปฏิบัติงานใหม่ ๆ หรือปรับโครงการให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นในแต่ละช่วงเวลา อีกทั้งหน่วยงานที่รับนโยบายไปปฏิบัติระดับท้องถิ่นก็จะต้องแสวงหาวิธีการปรับปรุงพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติให้เข้ากับแนวทางในการปฏิบัติงานตามแผนงานหรือโครงการนั้นด้วย

2.3 การสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง ความสำเร็จและผลลัพธ์ (Outcomes) ในระยะยาวของนโยบายใดๆ ก็ตาม ขึ้นอยู่กับนโยบายนั้นถูกนำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่องและจริงจัง การที่จะให้มีการปฏิบัติตามนโยบายอย่างต่อเนื่องนั้น หมายความว่านโยบายนั้นจะต้องถูกปรับเปลี่ยนและได้รับการยอมรับเข้าเป็นหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติด้วย การหาทางทำให้ให้นโยบายนั้นเป็นปึกแผ่น และมีความต่อเนื่องระยะยาวนั้นเป็นหน้าที่ที่สำคัญของผู้บริหารระดับท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานในระดับท้องถิ่นเป็นสำคัญ ในส่วนของผู้บริหารระดับท้องถิ่น ก็จะต้องมีความสามารถชักจูงใจให้ผู้ปฏิบัติเห็นความสำคัญของนโยบายดังกล่าว ตลอดจนให้การสนับสนุนด้านงบประมาณ ขวัญกำลังใจ และความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน ในส่วนของผู้ปฏิบัติเองก็จะต้องมีจิตสำนึกในการปฏิบัติงานตามนโยบาย และมีความเต็มใจที่จะปฏิบัติตามนโยบาย โดยถือว่าเป็นภารกิจประจำวัน โดยพยายามมอง “ผลลัพธ์สูงสุด” หรือ “ผลลัพธ์สุดท้าย” (Ultimate outcomes) ของนโยบายนั้นว่า เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยส่วนรวมหรือไม่อย่างไร ผู้ปฏิบัติในฐานะที่เป็นข้าราชการของรัฐพึงปฏิบัติตามนโยบายอย่างจริงจังและจริงใจ ถึงแม้จะเปลี่ยนผู้บริหารใหม่ แต่ถ้านโยบายนั้นดีก็ควรมีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง ยกเว้นนโยบายนั้นปฏิบัติไปแล้ว มีการประเมินผล พบว่า ไม่บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ก็อาจนำนโยบายนั้นมาปรับปรุงแก้ไขในปีต่อไปถ้ายังเห็นว่ามีความสำคัญ แต่ถ้าเกิดความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายนั้นก็อาจล้มเลิกไปในที่สุด

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดความสำเร็จหรือล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

มีเชอร์ และฮอร์น (Meter & Horn, 1975) ได้กล่าวถึง ความสำเร็จหรือล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเกิดจากปัจจัยสำคัญดังต่อไปนี้

1. **ตัวนโยบาย** พิจารณาจากผลประโยชน์สัมพัทธ์ของนโยบาย เมื่อนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องมีทั้งคนที่ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์ ผลประโยชน์สัมพัทธ์คือดูว่ามีคนที่ได้ประโยชน์มากกว่าหรือไม่ ถ้าคนได้ประโยชน์มากกว่าก็ทำงานง่าย แต่ถ้าคนที่เสียประโยชน์มีมากกว่า

และเป็นคนมีพลังเสียงดังงานนี้ก็ยาก หลักการคือนโยบายที่ดีต้องจัดสรรผลประโยชน์ให้กับคนที่ควรได้ประโยชน์จากนโยบาย และไม่ควรให้ประโยชน์กับผู้ที่ไม่ควรได้ประโยชน์จากนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงต้องแยกให้ได้ว่าใครควรได้ประโยชน์ใครไม่ควรได้ประโยชน์จากนโยบาย ถ้าทำได้การนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมได้รับการสนับสนุน ประเด็นต่อมา คือ ความสอดคล้องระหว่างแนวทางของนโยบายกับค่านิยมในสังคม ถ้าสอดคล้องกันสังคมจะยอมรับนโยบายได้ง่าย แต่ถ้าขัดแย้งประชาชนจะไม่ให้ความร่วมมือกับนโยบายนั้น ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติควรทดลองปฏิบัติก่อนจะได้ทราบถึงข้อดีข้อปัญหา อุปสรรคแล้วนำไปปรับปรุงจะช่วยให้มีโอกาสประสบความสำเร็จมากกว่านโยบายที่ไม่มีโอกาสทดลอง

2. วัตถุประสงค์ของนโยบาย พิจารณาจากความชัดเจน อ่านแล้วเข้าใจตรงกัน

สอดคล้อง วัตถุประสงค์ที่มีหลายข้อแต่ละข้อไปในทิศทางเดียวกัน ไม่ขัดแย้งกัน ความยากหรือง่ายในการรับรู้วัตถุประสงค์ ถ้ารับรู้ยาก โอกาสที่นโยบายจะปฏิบัติให้สำเร็จย่อมมีน้อย แต่ถ้ารับรู้ง่าย อ่านแล้วเข้าใจว่า นโยบายต้องการอะไร อย่างนี้ก็ปฏิบัติได้ง่าย โอกาสที่จะประสบความสำเร็จมีสูงในขณะเดียวกัน ถ้ามีดัชนีชี้วัดเป็นรูปธรรม ผู้ปฏิบัติรับรู้ได้ว่า สิ่งที่ทำนั้นถูกหรือผิดโอกาสที่จะทำให้ประสบความสำเร็จย่อมมีมาก อีกทั้งถ้าข้อมูลข่าวสารที่ Feedback กลับมาที่ตรงตรง เชื่อถือได้ คนทำงานก็จะรู้ว่า ตนทำงานได้ดีหรือยัง สำหรับวัตถุประสงค์ที่ดี ควรมีลักษณะ SMART ได้แก่

S: Sensible ชัดเจน ตรงใจ ใจเลย

M: Measurable วัดได้ชัดเจนในเชิงปฏิบัติ

A: Attainable, Actionable ปฏิบัติได้

R: Reasonable, Rationable มีเหตุมีผล

T: Timeable เหมาะกับกาลเวลา เสนอนโยบายในสิ่งที่สังคมสนใจอยู่พอดี

3. ความเป็นไปได้ทางการเมือง พิจารณาจากกลุ่มผู้มีอิทธิพลหรือผู้นำในสังคม อาทิเช่น

ผู้นำทางการเมือง ผู้นำทางเศรษฐกิจ ผู้นำทางสังคม อิทธิพลของกลุ่มสื่อมวลชน ต้องยอมรับว่านโยบายใดที่สื่อเชียร์ มีโอกาสประสบความสำเร็จสูง กลุ่มผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง เช่น พรรคการเมือง เป็นต้น

4. ความเป็นไปได้ทางเทคนิค/ ทฤษฎี พิจารณาจากการร่างนโยบายผ่านกระบวนการ

ที่ถูกต้องตามที่สังคมวางระเบียบไว้หรือไม่ เช่น นโยบายที่ต้องทำการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือทำประชาพิจารณ์เสียก่อนก็ต้องทำตามนั้น ถ้าไปทำแบบลัดขั้นตอนนี้ไปก่อเหตุในภายหลัง รวมไปถึงแนวทางในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายใดที่ไม่เรียกร้องให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติต้องปรับเปลี่ยนพฤติกรรมมากจนเกินไป นโยบายนั้นมีโอกาสที่จะ

ประสบความสำเร็จได้ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องขึ้นอยู่กับเทคโนโลยีที่มาใช้ต้องเหมาะสม ไม่ล้าสมัยเกินไปหรือล้าสมัยจนคนตามไม่ทัน

5. ความพอเพียงของทรัพยากร พิจารณาจากการสนับสนุนด้านการเงิน (Monetary support) นโยบายนั้นต้องได้รับการสนับสนุนด้านการเงินอย่างมั่นคงแน่นอน ทำสัญญากัน อย่างเป็นลายลักษณ์อักษรหรือมีแผนงบประมาณที่ชัดเจน นอกจากเงิน ก็คือ คุณภาพของกำลังคน (Personal) ทั้งในแง่ของความรู้และเจตคติ คนที่มีความรู้ค้นหาไม่ยากแต่คนที่ตั้งใจทำงาน อย่างจริงจังหายากกว่า คนไม่มีความรู้ส่งไปเรียนไม่กี่ปีก็ทำงานได้ แต่คนที่ขาดความตั้งใจจริง ในการทำงานนั้นจะใช้ไม่ได้เลย และสุดท้ายคือ สิ่งอำนวยความสะดวกให้สามารถทำงานได้

6. ลักษณะของหน่วยที่นำนโยบายไปปฏิบัติ พิจารณาจากประเภทของหน่วย โครงสร้าง ภารกิจเหมาะสมกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ โครงสร้างองค์การแบบแบนราบมีลำดับชั้นน้อย จะดีกว่าโครงสร้างองค์การแบบแนวตั้งลำดับชั้นมาก ทั้งนี้ต้องขึ้นกับงานแต่ละงาน ถ้างาน ที่ต้องการความละเอียดแม่นยำสูง ถ้าวิธีการผลิตผลลัพธ์ก็ผิด จึงควรจัด โครงสร้างองค์การ แบบแนวตั้งที่แต่ละชั้นมีสมาชิกไม่กี่คน หัวหน้าสามารถควบคุมงานได้อย่างใกล้ชิดทั่วถึง โครงสร้างองค์การแบบแบนราบนั้น มีลำดับชั้นน้อยแต่ละชั้นมีสมาชิกมาก เหมาะกับงานที่ต้องการ การปรึกษาหารือกัน ไม่มีผลลัพธ์โดยเจาะจง สามารถปฏิบัติได้หลาย ๆ แนวทาง ไม่ว่าจะใช้ แนวทางใดผลก็ไม่แตกต่างกัน โดยทั่วไปงานนโยบายจะเหมาะสมกับแนวระนาบ ส่วนงาน Routine เหมาะกับโครงสร้างองค์การแนวตั้ง อีกประการหนึ่งความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยปฏิบัติ กับหน่วยกำหนดนโยบายมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันหรือไม่ การสื่อสารติดต่อสัมพันธ์กัน เป็นอย่างไร สามีคึกคกกลมเกลียวหรือขัดแย้งกัน สิ่งเหล่านี้ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ให้ประสบความสำเร็จทั้งสิ้น นอกเหนือจากแนวคิดดังกล่าวข้างต้น นักวิชาการหลายท่านได้เสนอ ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายไว้ โดยพิจารณาจากประเด็น ดังต่อไปนี้

6.1 พิจารณาที่ขั้นการนำไปปฏิบัติ (Implementation failure) คือ สารของนโยบาย และแผนอาชีพทุกประการ แต่องค์กรที่นำนโยบายสู่การปฏิบัติมีศักยภาพต่ำ ขาดความรู้ ความชำนาญและเลือกใช้วิธีปฏิบัติไม่เหมาะสม ผู้ปฏิบัติขาดความรู้ องค์กรขาดแคลนกำลังคน ความล้มเหลวของนโยบายและแผนในระดับนี้มีสาเหตุมาจากองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ไม่สามารถทำให้ นโยบายนั้นบรรลุผลได้

6.2 พิจารณาที่ตัวนโยบายและแผน (Instrument failure) หมายถึงนโยบายและแผนที่ จัดทำขึ้น ไม่สามารถสนองวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ต้องการให้เกิดขึ้นจริงได้ อาจจะเป็นเพราะ นโยบายหรือแผนดังกล่าวไม่อาจนำไปปฏิบัติได้

6.3 พิจารณาที่การตัดสินเชิงคุณค่าหรือการตัดสินเชิงจริยธรรมของสังคม (Failure in normative justification) คือ เมื่อพิจารณาที่เป้าหมายของนโยบายหรือสิ่งที่นโยบายมุ่งหมาย จะกระทำให้บรรลุ อาจขัดแย้งกับค่านิยมหลักของสังคม หรือหมิ่นเหม่ต่อคุณธรรม จริยธรรม หรือศีลธรรมอันดีงามของสังคม และอาจจะส่งผลให้เกิดการทารุณกรรม หรือบางครั้ง การกำหนดคุณค่าของนโยบายไม่ชัดเจน อาจทำให้ผู้ปฏิบัติสามารถบิดเบือนเป้าหมายนโยบายไปในทางเสียหาย

6.4 การพิจารณาที่กรอบเวลาและเงื่อนไขของสภาพแวดล้อมของนโยบาย เป็นการพิจารณาว่านโยบายที่ได้รับการตัดสินว่าประสบความสำเร็จในเวลาหนึ่ง สถานที่หนึ่ง และเงื่อนไขหนึ่ง อาจได้รับการตัดสินว่า ประสบความสำเร็จล้มเหลวเมื่อเวลา สถานที่ และสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป เช่น นโยบายเร่งรัดการผลิตครูส่งผลดีในระยะแรก คือทำให้โรงเรียนไม่ขาดแคลนครู แต่เมื่อสถาบันผลิตครูต่างผลิตบัณฑิตครูออกมามาก ทำให้เกิดปัญหาครูล้นงานหรือครูมีคุณภาพต่ำในเวลาต่อมา

6.5 พิจารณาที่ความสำเร็จของนโยบายหรือแผนหนึ่งสำเร็จ แล้วส่งผลให้นโยบายหรืออีกแผนหนึ่งล้มเหลวหรือไม่ อาทิเช่น นโยบายส่งเสริมการลงทุนในประเทศทำให้ผลผลิตและการส่งออกเพิ่มสูงขึ้นในภาพรวม แต่ความสำเร็จของนโยบายนี้มีผลกระทบต่อนโยบายอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลาย สร้างปัญหาการอพยพย้ายถิ่นของแรงงานชนบท เข้าสู่เมือง ก่อปัญหาอาชญากรรมในเมือง หรือกรณีนโยบายการเพิ่มผลผลิตกุ้งกุลาดำเพื่อการส่งออก ทำให้ประเทศมีรายได้จากการค้าและส่งออกกุ้ง แต่อาจทำให้เกิดปัญหาสภาพแวดล้อมและธรรมชาติเสียหาย เป็นอันตรายต่อการประกอบอาชีพทำนา ทำไร่ การฟื้นฟูสภาพแวดล้อมทำได้ยาก และต้องลงทุนสูง

6.6 ขอบเขตของคำถามที่ใช้วัด (Boundary problem) ความชัดเจนเรื่องการวัด ความสำเร็จหรือล้มเหลวมีขอบเขตแค่ไหน การวัดความสำเร็จหรือล้มเหลวหากพิจารณาเพียงว่า นโยบายและแผนที่น่าสู่การปฏิบัติแล้วบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายตามนั้น เป็นเรื่องพอเพียงหรือไม่ เพราะ โดยความเป็นจริงการวัดความสำเร็จหรือล้มเหลวหากมองเพียงการบรรลุผลดังกล่าว อาจไม่ถูกต้อง เพราะขอบเขตการวัดน่าจะมียะไรมากกว่านั้น

กล่าวโดยสรุป การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญ เพราะนโยบาย แผนงาน และโครงการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ถ้าไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้หรือนำไปปฏิบัติแล้ว เกิดปัญหาอุปสรรค ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย ก็จะไม่เกิดประโยชน์ ในทางตรงข้าม ถ้านำไปปฏิบัติได้ตามวัตถุประสงค์ก็จะเกิดประโยชน์สูงสุดกับสาธารณะ ซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น

การประเมินนโยบาย

การประเมินนโยบายเป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการนโยบาย ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนของการประเมินค่า คือ พิจารณาว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จหรือไม่ มากน้อยเพียงใด มีปัญหาอุปสรรคอะไร ข้อมูลที่ได้จากการประเมินจะเป็นผลย้อนกลับ (Feedback) ผู้การปรับปรุงเปลี่ยนแปลง การประเมินนโยบายอาจจะทำได้ก่อนการดำเนินการ ในขณะที่ดำเนินการและหลังการดำเนินการ ซึ่งหากพบว่ามีปัญหาเกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติก็สามารถจะแก้ไขปรับปรุงการดำเนินการได้ทันการ นอกจากนี้ยังสามารถนำผลการประเมินนโยบายมาใช้ในการปรับปรุงนโยบายใหม่หรือกำหนดนโยบายต่อไปได้ (วิจิตร ศรีสอ้าน และคณะ, 2557, หน้า 60)

วเรช จันทรศร และไพโรจน์ ภัทรนรากุล (2543) ได้นำเสนอ รูปแบบการประเมินนโยบาย ซึ่งการประเมินแบบระบบเปิดโดยได้มีการกำหนดขั้นตอนการประเมินผลตามแนวทางวิธีการนี้ แบ่งออกเป็น 5 ขั้นตอนด้วยกัน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การวางแผนการประเมิน การประเมินผลเริ่มจากการกำหนดหน่วยที่จะทำการวิเคราะห์หรือประเมิน (Unit of analysis or evaluation) ซึ่งอาจเป็นองค์กรหน่วยงาน เจ้าหน้าที่หรือโครงการพัฒนา โดยกำหนดพื้นที่เป้าหมายและประชากรกลุ่มเป้าหมายให้ชัดเจน รวมทั้งกำหนดวัตถุประสงค์และขอบเขตของการประเมินว่าจะต้องการประเมินอะไร มีองค์ประกอบอะไรบ้าง และกำหนดผลลัพธ์สุดท้ายของการประเมินด้านใดบ้าง ขั้นตอนนี้จึงเป็นการวางแผนการประเมินในภาพรวมและออกแบบการประเมิน การกำหนดเกณฑ์และตัวชี้วัด การประเมินผล สำหรับขอบเขตของการประเมินขึ้นอยู่กับ วัตถุประสงค์ ผลลัพธ์สุดท้ายที่มุ่งหวัง ตลอดจนทรัพยากรและงบประมาณจากหน่วยงานสนับสนุนการประเมินผล

ขั้นตอนที่ 2 การจัดเตรียมองค์กร เป็นการจัดเตรียมองค์กรกลางการประเมินผล โดยเน้นการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง องค์กรกลางประเมินผลประกอบด้วย ตัวแทนจากชุมชนและองค์กรสาธารณะประโยชน์ สถาบันวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญและนักวิชาการอิสระ สื่อมวลชน ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่รับผิดชอบ โดยกำหนดระบบการประสานงาน และการดำเนินงานในระบบที่ทีมงานประเมินผล

ขั้นตอนที่ 3 การเก็บรวบรวมข้อมูล กำหนดชุดข้อมูลสำหรับการประเมินผล และทำการเก็บรวบรวมข้อมูลในลักษณะเปิดกว้างและที่สำคัญคือเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้รับบริการ ตลอดจนชุมชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) มาให้ข้อมูลหรือร่วมในการประเมินผลโดยตรง โดยอาจเปิดเวทีรับฟังข้อมูลความคิดเห็น หรือเปิดรับข้อมูลทางช่องทางหลากหลาย เช่น การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ การระดมความคิด การสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายโดยตรงหรือการเปิดรับข้อมูลทางไปรษณีย์ โทรศัพท์ โทรสาร Internet E - mail หรือทางสื่อสารมวลชนรูปแบบอื่น

ขั้นตอนที่ 4 การวิเคราะห์และประเมินผล ข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวม จะนำมาใช้เพื่อการวิเคราะห์ โดยพิจารณาถึงความสอดคล้องกับเกณฑ์และตัวชี้วัดการประเมินที่ได้กำหนดไว้ในขั้นตอนการวิเคราะห์และประเมินผล จะเปิดโอกาสให้สาธารณะชนที่สนใจมาร่วมรับฟังและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับทีมงานประเมินผล โดยกำหนดให้มีเวทีสาธารณะ (Public forum) รวมทั้งเปิดกว้างให้มีการวิพากษ์วิจารณ์และรับฟังผลสะท้อนกลับ (Feedback) ก่อนที่จะจัดทำสรุปผลขั้นสุดท้าย เพื่อให้ทุกฝ่ายได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนทัศนคติและข้อเสนอแนะที่เป็นฉันทานุมติ (Consensus)

ขั้นตอนที่ 5 การนำเสนอต่อสาธารณะ เป็นขั้นตอนสุดท้ายที่มีความสำคัญมากเช่นกัน โดยเป็นการนำเสนอผลการประเมินให้ทุกฝ่ายได้รับทราบ กล่าวคือ ประชากรกลุ่มเป้าหมาย ผู้กำหนดนโยบาย หน่วยงานนำนโยบายไปปฏิบัติในฐานะหน่วยงานรับผิดชอบดำเนินงาน หน่วยงานสนับสนุนงบประมาณ ตลอดจนสาธารณะชนผู้สนใจได้รับทราบผลการประเมิน รวมถึงการนำเสนอการตัดสินใจเชิงนโยบายให้สาธารณะชนได้รับทราบว่าผู้ตัดสินใจนโยบาย (Policy makers) หรือผู้มีอำนาจตัดสินใจจะกระทำหรือไม่กระทำอะไร อย่างไรต่อไป โดยอาศัยพื้นฐานข้อเท็จจริงจากผลการประเมินที่ได้รับ เพื่อนำมาสู่การปรับปรุงแก้ไขหรือการขยายผลการดำเนินงานและเพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนเป้าหมายจะได้รับบริการที่ดี ทัวถึงและเป็นธรรมและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นจากบริการของรัฐ

กล่าวโดยสรุป การประเมินผลนโยบายเป็นกระบวนการสุดท้ายของกระบวนการนโยบาย ที่ที่ช่วยให้เกิดข้อมูลสารสนเทศอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการบริหาร ซึ่งผู้บริหารสามารถนำผลการประเมินมาใช้ในการตัดสินใจอย่างมีประสิทธิภาพ และที่สำคัญยังเป็นการตรวจสอบความก้าวหน้าของโครงการหรือแผนงาน ตลอดจนการพิจารณาผลสัมฤทธิ์ของโครงการหรือแผนงานนั้น ๆ ว่ามีมากน้อยเพียงใด

บทสรุป

ผู้บริหารสถานศึกษาจำเป็นต้องมีความเข้าใจในกระบวนการของนโยบาย เพราะการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดประสิทธิผลนั้นขึ้นอยู่กับตัวผู้บริหารสถานศึกษาในฐานะเป็นผู้กำหนดนโยบายในองค์กร กระบวนการของนโยบายทางการศึกษานั้นสรุปได้ 3 ขั้นตอนสำคัญ ได้แก่ 1) การกำหนดนโยบาย 2) การนำนโยบายไปปฏิบัติ และ 3) การประเมินนโยบาย

ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นขึ้นอยู่กับหลายปัจจัยด้วยกัน ซึ่งปัจจัยด้านทรัพยากร โดยเฉพาะทรัพยากรบุคคลนั้นมีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบาย เป็นอย่างยิ่ง หากนโยบายนั้นมาจากรากฐานความต้องการที่แท้จริง หรือการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสถานศึกษาทุกระดับ ก็จะเกิดมีความพึงพอใจและเข้าใจ ในการปฏิบัติตามนโยบาย ทำให้เกิดการปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม ความสำเร็จและความล้มเหลว ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การวัดระดับของความสามารถ (Level of performance) ของ การนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือการวัดประสิทธิผลและขาดประสิทธิผล (Effective - ineffective) ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้บริหารสถานศึกษาจึงควรทำความเข้าใจ เรียนรู้ ปรับปรุง และ พัฒนานโยบายเพื่อจะได้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริงในสถานศึกษา แต่ก่อนที่จะเริ่มกระบวนการใดๆ จำเป็นที่จะต้องมีการวางแผน เพราะแผนจะเป็นเครื่องมือในการกำหนดทิศทาง เป้าหมาย วิธีดำเนินการ ที่จะทำให้หน่วยงานดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งผู้เขียน ได้นำเสนอไว้ในบทถัดไป

บทที่ 6

การวางแผนทางการศึกษา

การวางแผนเป็นกระบวนการสำคัญที่ผู้บริหารสถานศึกษาจำเป็นต้องใช้ในการบริหารจัดการ เพราะการวางแผนเป็นขั้นตอนของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ผู้บริหารสถานศึกษาจำเป็นต้องวิเคราะห์นโยบายที่ได้รับมาจากส่วนกลางให้เกิดความชัดเจนเพื่อจะได้นำมากำหนดเป็นกรอบแนวทางในการวางแผนดำเนินกิจการต่าง ๆ ในสถานศึกษาให้เกิดเป็นรูปธรรม ดังนั้น การวางแผนจึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะช่วยให้ผู้บริหารสถานศึกษาสามารถนำพาองค์กรไปสู่ความสำเร็จ ในบทนี้จะได้กล่าวถึงแนวคิดและหลักการวางแผนต่าง ๆ

ความหมายและความสำคัญของการวางแผน

การวางแผนเป็นภารกิจสำคัญของผู้บริหารในการบริหารจัดการหน่วยงานในทุกระดับ เนื่องจากแผนจะเป็นเครื่องมือในการกำหนดทิศทาง เป้าหมาย วิธีดำเนินการ ที่จะทำให้หน่วยงานดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการภายในเวลาที่กำหนด ดังที่นักวิชาการหลายท่านได้ให้แนวคิดไว้ ดังนี้

อักคอฟ (Ackoff, 1970, p. 1) ให้ความหมายว่า การวางแผนเป็นการออกแบบ สิ่งที่ประสงค์ในอนาคตและการกำหนดแนวทางที่มีประสิทธิผลเพื่อบรรลุสิ่งที่พึงประสงค์ สอดคล้องกับ เคสท์ และ โรเซนชไวจ (Kast & Rosenzweig, 1970, p. 435) ที่กล่าวว่า การวางแผนหมายถึง กระบวนการในการตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไร อย่างไร มีการกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย โครงการและแนวปฏิบัติเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์นั้น เช่นเดียวกับ เชอร์มาฮอร์น (Schermahorn, 1996, p. 138) ที่ระบุว่า การวางแผนเป็นกระบวนการ เป็นการกำหนดวัตถุประสงค์ และแนวทางในการดำเนินการ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนด เป็นข้อความที่เขียนขึ้น อย่างเป็นทางการเพื่อแสดงให้เห็นถึงเจตนาที่จะดำเนินการต่าง ๆ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ ที่กำหนดขึ้น ส่วนสโตนเนอร์ (Stoner, 1978, p. 8) กล่าวว่า การวางแผนเป็นกิจกรรมที่ผู้บริหาร ทำการวิเคราะห์และการตัดสินใจในด้านการปฏิบัติและวิธีปฏิบัติ อย่างความเหมาะสม และ มีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์

การวางแผนมีความสำคัญต่อความสำเร็จของวัตถุประสงค์องค์การในประการสำคัญ ดังต่อไปนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา 2547, หน้า 228)

1. ทำให้การทำงานของบุคลากรประสานงานซึ่งกันและกันโดยมีแผนเป็นกรอบในการดำเนินงาน (Frame of reference)
2. ช่วยให้เกิดการประหยัดในการบริหาร เช่น คน เงิน วัสดุและการจัดการ แทนที่จะต้องเสียเวลาดำเนินการไปโดยไม่มีทิศทางที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ และเป้าหมายขององค์กรซึ่งจะทำให้เสียหายต่อทรัพยากรในการบริหารดังกล่าว
3. ช่วยให้การปฏิบัติงานสำเร็จลุล่วงไปโดยรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพเพราะมีแผนเป็นแนวปฏิบัติงานให้เป็นแนวทางอยู่แล้ว
4. เป็นการแบ่งเบาภาระ หน้าที่การงานของหัวหน้างานได้เป็นอย่างดี เพราะการมีแผนจะต้องมีการกำหนดหน้าที่ในการปฏิบัติงาน (Job description)
5. ทำให้สามารถระดมสรรพกำลังของทรัพยากร (Mobilization of resources) ได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ ซึ่งได้แก่ คน เงิน วัสดุ และการจัดการ
6. หัวหน้างานหรือผู้บังคับบัญชา สามารถทราบปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานตามแผน (Plan implementation) ได้เป็นอย่างดี ทำให้สามารถปรับปรุงแก้ไขปัญหาและอุปสรรคได้ทันทั่วถึง

ถึงแม้ว่าการวางแผนจะทำให้เกิดผลดีต่อองค์กรแต่การวางแผนก็มีข้อจำกัดอยู่เช่นกัน (สุภาพร พิศาลบุตร, 2547, หน้า 8 - 10) ดังนี้

1. ด้านการทำนายอนาคต การวางแผนจะบรรลุผลสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อมีข้อมูลและสมมติฐาน เกี่ยวกับอนาคตที่ถูกต้อง ทั้งนี้เนื่องจากผู้บริหารจะใช้ปัจจัยทั้งสองในการกำหนดแผนขึ้นมา หากข้อมูลที่ได้รับมานั้นไม่ถูกต้องและทำการคาดคะเนเหตุการณ์ในอนาคต โดยใช้สมมติฐานที่ผิดแล้วแผนที่กำหนดไว้ก็จะไม่เป็นประโยชน์ต่อการนำไปปฏิบัติเลย
2. ด้านข้อมูลและมีค่าใช้จ่าย โดยทั่วไปการวางแผนต้องเสียค่าใช้จ่ายและสิ้นเปลืองเวลาของผู้บริหาร อย่างไรก็ตามผู้บริหารควรที่จะมุ่งเน้นในด้านของการดำเนินงานให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์เป็นสำคัญ หากการสิ้นเปลืองทั้งค่าใช้จ่ายและเวลาของผู้บริหารนี้น้อยกว่าผลประโยชน์ที่จะได้รับ อย่างไรก็ตามค่าใช้จ่ายของการวางแผนนั้นจะสูงหรือจะไม่ขึ้นอยู่กับแต่ละสถานการณ์ด้วย
3. ด้านการปิดกั้นการใช้ดุลยพินิจของผู้ปฏิบัติ การวางแผนควรถูกกำหนดให้มีความยืดหยุ่น เพื่อให้ผู้ปฏิบัติได้ใช้ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติได้ เนื่องจากการวางแผนอาจจะบังคับให้ผู้ปฏิบัติต้องทำตามแผนที่กำหนดไว้และไม่มีโอกาสที่จะออกความคิดเห็น แทนที่จะช่วยให้ผลการดำเนินงานดีขึ้นก็กลับเป็นสิ่งขัดขวางความเจริญก้าวหน้าของงานไป

4. ด้านค่านิยมของผู้บริหาร การวางแผนของผู้บริหารนั้นโดยมากจะเน้นที่แผนระยะยาว ซึ่งการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามแผนนั้นต้องใช้เวลายาวนานด้วย ดังนั้นจึงไม่สามารถที่จะใช้แผนเป็นมาตรการในการวัดผลงานของผู้บริหารในระยะสั้นได้

5. ด้านการปรับปรุงให้สอดคล้องกับสถานะแวดล้อม การวางแผนเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลง จึงเป็นผลทำให้บุคลากรที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงนี้ทำการต่อต้านขึ้น สาเหตุที่บุคลากรมีแนวโน้มที่จะต่อต้านการวางแผนเนื่องจากการทำงานอยู่ในสถานะแวดล้อมปัจจุบันมากกว่าที่จะอยู่ในสถานะแวดล้อมที่ต้องทำการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

6. ด้านเวลา การวางแผนนั้นจะต้องใช้เวลามากพอสมควรที่จะศึกษาข้อมูลเพื่อกำหนดแนวทางการปฏิบัติขึ้นมาทำให้ปัญหาฉุกเฉินที่เกิดขึ้นไม่สามารถแก้ไขได้โดยเร็ว อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าการวางแผนจะทำให้เกิดการล่าช้าในการแก้ปัญหาฉุกเฉินแต่ก็ยังดีกว่าที่จะไปกำหนดกิจกรรม ที่ต้องทำโดยไม่รู้ว่าจะทำไปเพื่ออะไรและทำอย่างไรจึงจะได้ประสิทธิภาพที่สุด

7. ด้านความสามารถของผู้วางแผน ผู้วางแผนอาจทำรายละเอียดของแผนมากเกินไปจนเกินความจำเป็น ซึ่งในบางสถานการณ์ของการวางแผนนั้นผู้วางแผนก็มีแนวโน้มที่จะกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติทุกขั้นตอนไว้มาก โดยพยายามลดความไม่แน่นอนออกไป ทำให้ต้องทำรายงานและคำสั่งต่าง ๆ มากมายจนยากที่จะนำไปปฏิบัติได้

กล่าวโดยสรุป การวางแผนเป็นการกำหนดกรอบแนวทางในการทำงานที่ระบุถึงวิธีการและงานที่จะต้องปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรหรือเป้าหมายที่วางไว้ ช่วยให้การปฏิบัติงานสำเร็จลุล่วงไปโดยรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ ผู้บริหารสามารถกำกับติดตามได้ ทุกกระบวนการที่กำหนดไว้ในแผนได้ สามารถทราบปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นและจัดการได้ทันทั่วทั้งที่

องค์ประกอบของแผน

การวางแผนที่มีประสิทธิภาพจะต้องมีองค์ประกอบที่ชัดเจนและมีความต่อเนื่องกันเป็นลำดับ เพื่อให้ผู้ที่นำแผนไปใช้มีความเข้าใจและปฏิบัติตามแผนได้โดยง่าย ฮอลท์ (Holt, 1990, p. 147 - 152) กล่าวถึงองค์ประกอบของแผน โดยจำแนกแผนออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. แผนประจำ เป็นแผนที่ใช้อย่างต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร ในแผนนี้จะประกอบด้วย นโยบาย (Policies) แนวปฏิบัติหรือมาตรการ (Procedures) และ กฎระเบียบ (Rules)

2. แผนใช้ครั้งเดียว เป็นแผนที่จัดทำขึ้นเพื่อการปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์เฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่งแล้วมักจะเลิกใช้ไป จึงเป็นแผนที่มีระยะเวลาในการใช้สั้น ๆ มีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ แผนงาน (Programs) โครงการ (Projects) และแผนงบประมาณ (Budgets)

ทองอินทร์ วงศ์โสธร และชิตีรัตน์ วิศาลเวทย์ (2549, หน้า 26 - 29) ได้จำแนกออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

1. องค์ประกอบเชิงกระบวนการ ประกอบด้วยกระบวนการ 4 ส่วน คือ 1) การกำหนดวัตถุประสงค์ 2) การจัดทำแผน 3) การนำแผนไปปฏิบัติ และ 4) การประเมินแผน ในองค์ประกอบเชิงกระบวนการ หลังการจัดทำแผนเสร็จสิ้น ก่อนที่จะนำแผนไปปฏิบัติ ควรมีขั้นตอนการอนุมัติแผน (Plan adoption) ซึ่งเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่หน่วยงานหรือกลุ่มคณะบุคคลที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลจะให้ความเห็นชอบต่อแผนที่จัดทำ เช่น แผนพัฒนาสถานศึกษา ก็ควรให้คณะกรรมการสถานศึกษาพิจารณาให้ความเห็นชอบ ซึ่งจะก่อให้เกิดการยอมรับ และสร้างความผูกพันในการนำแผนไปปฏิบัติ

2. องค์ประกอบเชิงโครงสร้าง ในแผนฉบับหนึ่ง ๆ ควรมีส่วนประกอบที่สำคัญ ดังนี้

2.1 ส่วนกรอบและเกณฑ์ ประกอบด้วย

2.1.1 ปณิธาน หรือพันธกิจ (Mission) ปณิธานมีลักษณะกว้าง ครอบคลุมทุกส่วนขององค์การ เน้นบทบาทขององค์การที่มีต่อสังคม ปณิธานจึงให้ทิศทางที่ชัดเจนในการจัดทำแผน

2.1.2 วัตถุประสงค์ (Objectives) คือ สิ่งที่ยังปรารถนาในอนาคต มีลักษณะเป็นทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพทั้งกว้างและแคบ วัตถุประสงค์ที่กว้างเป็นวัตถุประสงค์ทั่วไป วัตถุประสงค์ที่แคบเป็นวัตถุประสงค์เฉพาะเจาะจง

2.1.3 กลยุทธ์ (Strategies) คือ วิธี (Ways) หรือกรรมวิธี (Means) ที่จะดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์

2.1.4 นโยบาย (Policy) เป็นการกำหนดขอบเขตของแนวปฏิบัติไว้อย่างกว้าง ๆ เพื่อให้เลือกตัดสินใจ และการตัดสินใจภายใต้ นโยบาย จะช่วยให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ต้องการ

2.1.5 แนวปฏิบัติ (Procedure) เป็นการกำหนดแนวปฏิบัติที่เฉพาะเจาะจง และเป็นลำดับเหตุการณ์ที่ต้องกระทำภายใต้ขอบเขตของนโยบาย

2.1.6 ระเบียบ (Rules) เป็นกฎเกณฑ์หรือระเบียบปฏิบัติที่ชัดเจนในการปฏิบัติตามนโยบายที่กำหนดไว้

2.2 ส่วนแผนงาน ประกอบด้วย

2.2.1 แผนงาน (Programs) เป็นส่วนประกอบของแผน ซึ่งจำแนกหมวดหมู่ของกิจกรรมขององค์กรไว้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของแผนตามภารกิจขององค์กรในแต่ละองค์การอาจมีหลายแผนงาน

2.2.2 งบประมาณ (Budgets) เป็นข้อความแสดงผลที่คาดหมายล่วงหน้าเป็นตัวเลขในรูปของตัวเงิน เวลา จำนวนหรืออื่น ๆ ภายในระยะเวลาที่กำหนด

กล่าวโดยสรุป การวางแผนจำเป็นต้องมีองค์ประกอบที่มีผลต่อความสำเร็จของแผน การทำแผนให้บรรลุถึงความสำเร็จจำเป็นต้องอาศัยองค์ประกอบต่าง ๆ ตามลักษณะของแผนที่กำหนดโดยองค์ประกอบสำคัญประกอบไปด้วยกระบวนการ 4 ส่วน คือ การกำหนดวัตถุประสงค์ การจัดทำแผน การนำแผนไปปฏิบัติ และการประเมินแผน

ประเภทของแผน

การจำแนกประเภทของการวางแผน ขึ้นอยู่กับบรรทัดฐานที่นำมาใช้ในการจำแนก และจัดแบ่งประเภทเพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจและสอดคล้องกับความต้องการใช้งาน หากพิจารณาจำแนกเป็นประเภทต่าง ๆ อาจจำแนกได้ ดังนี้ (Robbins & Coulter, 2009 อ้างถึงใน วิจิตร ศรีสอาน และคณะ, 2557, หน้า 71-74)

1. จำแนกตามระยะเวลาการใช้แผน สามารถแบ่งได้เป็น 3 ลักษณะ คือ

1.1 แผนระยะยาว (Long - range plan) เป็นแผนที่ครอบคลุมระยะเวลา 10 ปี หรือ 15 ปี อาจมีชื่อเรียกแตกต่างกัน เช่น แผนกลยุทธ์ (Strategic plan) หรือแผนแม่บท (Master plan) ซึ่งมีความแตกต่างกันตามจุดเน้นของแผน แผนระยะยาวเป็นแผนที่ยาวไกล โดยที่ต้องคำนึงถึงสภาพการณ์ต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และปัจจัยด้านอื่น ๆ เช่น แนวโน้มของประชากร สภาพปัญหาสังคม เศรษฐกิจ ทั้งของประเทศและของโลก การวางแผนระยะยาวนี้เป็นหน้าที่รับผิดชอบของผู้บริหารระดับสูงขององค์กร เช่น แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2545 - 2559 แผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2551 - 2565) เป็นต้น

1.2 แผนระยะปานกลาง (Medium - range plan) เป็นแผนที่กำหนดระยะเวลาดำเนินการระหว่าง 3 - 5 ปี มักเป็นแผนที่มีกิจกรรมต่อเนื่องจากแผนระยะสั้น แต่ขยายระยะเวลาในการดำเนินการให้ยาวนานกว่าแผนระยะสั้นเพื่อให้การดำเนินการมีความต่อเนื่องและส่งผลต่อประสิทธิผลขององค์กร แผนระยะปานกลางทางการศึกษาได้แก่ แผนพัฒนาการศึกษา ระยะ 5 ปี ในปัจจุบันกำหนดให้มีแผนปฏิบัติการ ซึ่งจัดขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และแผนการศึกษาแห่งชาติ

1.3 แผนระยะสั้น (Short - range plan) ในบางครั้งอาจเรียก แผนปฏิบัติการ (Action plan หรือ Operational plan) หมายถึงแผนที่กำหนดช่วงเวลาในการดำเนินการไว้ไม่เกิน 1 ปี ซึ่งอาจเป็นแผนที่กำหนดระยะเวลาในช่วงสั้น ๆ ในระยะ 1 - 2 สัปดาห์ หรือแผนระยะ 2 เดือน เป็นแผนของหน่วยงานระดับปฏิบัติที่จัดทำขึ้น เพื่อเป็นกรอบในการนำแผนระยะยาว หรือแผนระยะกลางไปปฏิบัติ ดังนั้น จึงต้องมีความสอดคล้องกับแผนระยะกลางและแผนระยะยาว การวางแผนระยะสั้นนี้มักออกมาในรูปของแผนงาน (Program) และโครงการ (Project) โดยทั่วไป จะเป็นแผนที่ไม่มีควมสลับซับซ้อน มีการกำหนดหน้าที่และผู้รับผิดชอบดำเนินการไว้ชัดเจน เช่น แผนปฏิบัติการประจำปี หรือแผนปฏิบัตินโยบายประจำปี

2. แผนปฏิบัติการ (operational plan) เป็นแผนที่จัดทำโดยผู้บริหารระดับต้น ซึ่งต้อง นำแผนกลยุทธ์และแผนบริหารมาแปลงลงสู่แผนปฏิบัติการ เพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ มีความเข้าใจ ในความรับผิดชอบตามบทบาทของหน่วยงานคนที่ปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ โดยทั่วไป แผนปฏิบัติการจะเป็นแผนระยะสั้น ดำเนินการในระยะเวลา 1 ปี หรือกำหนดเป็นไตรมาส เป็นเดือน หรือเป็นสัปดาห์ โดยจะต้องกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จไว้อย่างชัดเจนเพื่อประเมิน ความสำเร็จในทุกขั้นตอน ในการวางแผนปฏิบัติการต้องระบุวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน และรายละเอียดในการใช้ทรัพยากรและขั้นตอนการปฏิบัติทุกขั้นตอน

3. จำแนกตามความเฉพาะเจาะจง แบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

3.1 แผนกำหนดทิศทาง (Directional plan) เป็นแผนที่มีความยืดหยุ่น เพื่อกำหนด แนวทางการทำงานทั่ว ๆ ไป เป็นแผนลักษณะเดียวกับแผนระยะยาว ซึ่งอาจมีการกำหนดจุดเน้น แต่ไม่ระบุหรือกำหนดเป้าหมายเฉพาะเจาะจงหรือวิธีการปฏิบัติเฉพาะให้กับผู้บริหารหรือผู้ปฏิบัติ แผนลักษณะนี้ จะมีความยืดหยุ่นสูงและไม่ชัดเจนเหมือนแผนที่เฉพาะเจาะจง

3.2 แผนเฉพาะเจาะจง (Specific plan) เป็นแผนเฉพาะเรื่องหรือเฉพาะงานบางงาน ที่มีการระบุเป้าหมายและวิธีการทำงานไว้อย่างชัดเจน ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติไม่จำเป็นต้องตีความ เพื่อดำเนินการอีกเพราะมีแนวทางการปฏิบัติที่ระบุไว้อย่างละเอียดชัดเจนแล้ว เป็นแผนลักษณะ เดียวกับแผนระยะสั้นหรือแผนปฏิบัติการ

4. จำแนกตามความถี่ของการใช้แผน แบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

4.1 แผนที่ใช้ประโยชน์เพียงครั้งเดียว (Single - use plan) ลักษณะของแผนนี้ มีจุดมุ่งหมายชัดเจนว่า จะใช้ประโยชน์เพียงครั้งเดียวเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง คือ เมื่อนำแผนไปปฏิบัติแล้วก็ถือว่าเป็นการสิ้นสุดแผน จะไม่มีการนำแผนดังกล่าวมาใช้อีก เช่น แผนการปรับปรุงสิ่งแวดล้อมของสถานศึกษา

4.2 แผนที่ใช้ประโยชน์ถาวรหรือแผนประจำ (Standing plan) ลักษณะของแผนประเภทนี้เกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่มีลักษณะต่อเนื่องยาวนาน เป็นแผนที่ผู้บริหารใช้ในการบริหาร โดยไม่มีการกำหนดช่วงเวลาสิ้นสุดไว้ ส่วนใหญ่เป็นแผนปฏิบัติตามนโยบาย ไม่มีรายละเอียดในการดำเนินการมากนัก เช่น แผนการขยายโอกาสทางการศึกษา แผนพัฒนาคุณภาพการศึกษา เป็นต้น

5. จำแนกตามระดับพื้นที่ การจำแนกแผนในลักษณะนี้ ปรากฏให้เห็นมากในภาครัฐ ซึ่งยึดพื้นที่เป็นหลัก โดยจำแนกเป็นแผนระดับชาติ แผนระดับภาค และแผนระดับจังหวัด เป็นต้น รายละเอียด มีดังนี้

5.1 แผนระดับชาติ แผนประเภทนี้ครอบคลุมกิจกรรมการพัฒนาทุก ๆ ด้านของประเทศ ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นหน่วยงานกลางในการจัดทาร่วมกับกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานต่าง ๆ เป็นแผนที่กำหนดวิสัยทัศน์ และแนวนโยบายของการพัฒนาประเทศ ซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ จะนำไปปฏิบัติโดยแปลงให้เป็นแผนงาน (Programs) งาน (Works) และ โครงการ (Projects) แผนนี้จึงถือเป็นแผนระดับชาติที่เป็นนโยบายและทิศทางการพัฒนาประเทศ นอกจากนี้ เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องจัดทำมีแผนการบริหารราชการแผ่นดินครอบคลุมระยะเวลา 4 ปี โดยนำคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภามาพิจารณาคำแนะนำให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและแผนพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ในปัจจุบันจึงมีแผนในระดับชาติอีกลักษณะหนึ่ง คือ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน สำหรับในด้านการศึกษาก็ได้มีการกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ กล่าวได้ว่าเป็นแผนระดับชาติที่เป็นแผนระยะยาว ซึ่งกำหนดทิศทางการพัฒนาการศึกษาของประเทศ

5.2 แผนระดับภาค เป็นแผนที่มีความเฉพาะเจาะจงและสอดคล้องกับระดับพื้นที่ ซึ่งเป็นการนำแผนระดับชาติมาสู่การปฏิบัติให้มีความชัดเจนมากขึ้น ทั้งนี้เพราะพื้นที่แต่ละแห่งมีความแตกต่างกันทั้งในสภาพแวดล้อม ปัญหา และความต้องการ และได้มีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 โดยให้มีการจัดตั้งกลุ่มจังหวัดและบริหารงานให้เป็นไปตามแผนจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด และเมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2552 กระทรวงศึกษาธิการได้ออกระเบียบว่าด้วยการบริหารยุทธศาสตร์และบูรณาการการศึกษา พ.ศ. 2552 กำหนดให้มีการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษากลุ่มจังหวัด และแผนพัฒนาการศึกษาจังหวัด โดยคำนึงถึงการได้รับโอกาสทางการศึกษาและการจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพ การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ความสอดคล้องกับแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดและแผนพัฒนาจังหวัด และคำนึงถึง

ความพร้อมของภาครัฐและภาคเอกชน สารของแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด ประกอบด้วย วิสัยทัศน์ ประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ ตัวชี้วัด เป้าหมายและกลยุทธ์ และเพื่อนำแผนไปสู่การปฏิบัติ ต้องมีการจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปี เพื่อเสนอขอตั้งงบประมาณจากกระทรวงศึกษาธิการต่อไป

5.3 แผนระดับเขตพื้นที่การศึกษาและแผนระดับสถานศึกษา เป็นแผนที่มีความเฉพาะเจาะจงและสอดคล้องกับระดับพื้นที่และหน่วยปฏิบัติมากขึ้น โดยในระดับเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปี เพื่อให้สอดคล้องกับแผนบริหารราชการแผ่นดิน แผนการศึกษาแห่งชาติ และยังต้องพิจารณาให้มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดด้วย

กล่าวโดยสรุป การจำแนกประเภทของแผน อาจจำแนกได้หลายประเภท โดยพิจารณาจากคุณลักษณะและวัตถุประสงค์ของการวางแผน ที่สำคัญจะต้องทำให้ง่ายต่อการเข้าใจ ในการนำไปปฏิบัติและสอดคล้องกับความต้องการใช้งานในมิติต่าง ๆ ซึ่งมีความสัมพันธ์กัน เพื่อให้การปฏิบัติเกิดความเป็นรูปธรรมและนำไปสู่ความสำเร็จของกิจกรรมต่าง ๆ ตามแผนที่วางไว้

หลักการวางแผน

กระบวนการวางแผนเป็นเรื่องการตัดสินใจของผู้บริหารในการจัดสรรทรัพยากร เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ เป็นกระบวนการกำหนดทางเลือกในการดำเนินงานในอนาคต โดยอาศัยหลักและวิธีการที่เหมาะสมสอดคล้องกับปรัชญาของการวางแผน ดังที่ แอคคอฟฟ์ (Achoff, 1970, p. 6 - 20) ได้กล่าวถึง ปรัชญาในการวางแผน โดยได้จัดกลุ่มไว้ 3 ลักษณะ คือ

1. การวางแผนโดยมุ่งความพึงพอใจในระดับหนึ่ง (Satisficing planning) เป็นการวางแผนที่มุ่งดำเนินการเท่าที่พอใจ คือเป็นแผนที่จัดทำแบบ “ดีพอประมาณ” (Well enough) จะไม่ทำแผนในลักษณะ “ดีเท่าที่จะทำได้” (As well as possible) โดยเริ่มต้นจากการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่เป็นความต้องการและมีความเป็นไปได้ ซึ่งเป็นความเห็นพ้องต้องกันของนักวางแผน การกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมาย วัตถุประสงค์และเป้าหมายนำมาใช้เพื่อการวัดผลการปฏิบัติงานอย่างง่าย ๆ โดยยึดหลักการว่า “ถ้าไม่สามารถวัดสิ่งที่ต้องการได้ ก็ควรวัดเฉพาะสิ่งที่วัดได้ โดยไม่จำเป็นต้องวัดสิ่งที่เราต้องการ” ดังนั้น การวางแผนในลักษณะนี้จึงตั้งเป้าหมายอย่างง่าย ๆ ไม่สลับซับซ้อน และเป็นการวางแผนที่ยึดความอยู่รอดขององค์การมากกว่าการพัฒนาองค์การให้มีความเติบโตก้าวหน้า และมักจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากเดิม

เพียงเล็กน้อย โดยมุ่งแก้ปัญหาหรืออุปสรรคเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่ง แนวคิดนี้จึงเป็นการวางแผน ที่ให้คุณค่าของแผนที่เป็นไปได้มากกว่าแผนที่จะให้ผลตอบแทนดีที่สุด เนื่องจากพิจารณาว่า แผนที่ให้ผลตอบแทนดีที่สุดในบางครั้งอาจมีโอกาสน้อยซึ่งไม่ก่อให้เกิดประโยชน์

2. การวางแผนโดยมุ่งผลที่ดีที่สุด (Optimizing planning) เป็นการวางแผนที่มุ่งหวังผล ที่ดีที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยมีการพัฒนาตัวแบบทางคณิตศาสตร์มาใช้เป็นเครื่องมือในการวางแผน จึงมีการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กร ใช้แนวคิดเชิงปริมาณ โดยนำวัตถุประสงค์ ของการดำเนินงานมารวบรวมเพื่อให้เห็นภาพรวมของวัตถุประสงค์ขององค์กรและนำไปใช้ ในการวัดผลการปฏิบัติงานขององค์กรอย่างชัดเจน และหากมีวัตถุประสงค์เชิงคุณภาพจะพยายาม ดีความและปรับเปลี่ยนให้เป็นวัตถุประสงค์เชิงปริมาณ เพื่อให้สามารถวัดเป็นตัวเลขให้เกิด ความชัดเจนและเข้าใจง่ายมากขึ้น

ในการวางแผนโดยมุ่งผลที่ดีที่สุดนี้ เป็นความพยายามที่จะวางแผนโดยยึดหลักสำคัญ คือ ประการแรก การใช้ทรัพยากรให้น้อยในการดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร ประการที่สอง การใช้ทรัพยากรให้คุ้มค่า เกิดประโยชน์สูงสุด และประการที่สาม ให้ได้รับความสมดุลสูงสุดระหว่างต้นทุนและประโยชน์ที่ได้รับ

การวางแผนโดยมุ่งผลที่ดีที่สุดเป็นหลักการวางแผนที่แสดงถึงความเป็นระบบ และเป็นกระบวนการที่ชัดเจน ซึ่งถือว่าเป็นประโยชน์ต่อประสิทธิภาพในการวางแผน อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวทำให้เกิดจุดอ่อนในบางประการ คือ

1. มักจะละเลยต่อสิ่งที่วัดไม่ได้เชิงปริมาณซึ่งทำให้เกิดความคลาดเคลื่อนในการวิเคราะห์ได้ ทั้งนี้เนื่องจาก ข้อมูลในเชิงคุณภาพในหลายกรณีมีความสำคัญต่อการวางแผนเช่นเดียวกัน ซึ่งส่งผลต่อ การนำแผนไปปฏิบัติ อาจทำให้การวางแผนไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาขององค์กร และอาจนำไปสู่ ความล้มเหลวของการปฏิบัติ

2. ความสำเร็จของการวางแผนตามแนวนี้ขึ้นอยู่กับตัวแบบที่พัฒนาขึ้นว่ามีความสมบูรณ์ และเที่ยงตรงเพียงใด และผู้วางแผนสามารถค้นหาแนวทางการแก้ปัญหาจากตัวแบบที่สร้างขึ้น มาได้อย่างไร หากตัวแบบขาดความเหมาะสม จะส่งผลต่อความเที่ยงตรงของการวิเคราะห์ทางเลือก ที่ต้องการและไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการวางแผนได้

3. การวางแผนลักษณะนี้มุ่งเน้นการวิเคราะห์เชิงปริมาณ หากได้ข้อมูลที่ไมเที่ยงตรง เพียงพอและมีความทันสมัยจะทำให้ผลการวิเคราะห์ข้อมูลคลาดเคลื่อน ทำให้การวางแผน ไม่มีประสิทธิภาพและทำให้การปฏิบัติงานล้มเหลวในที่สุด ดังนั้น การวางแผนลักษณะนี้ จึงจำเป็นต้องมีระบบข้อมูลสารสนเทศที่มีประสิทธิภาพ

4. ในการวางแผนเป็นการสร้างตัวแบบในลักษณะสถานการณ์จำลอง (Simulation) จึงไม่สามารถสร้างตัวแบบใดตัวแบบหนึ่งที่ใช้เป็นตัวแทนของระบบที่ตอบสนองวัตถุประสงค์ทั้งหมดขององค์กรได้ นักวางแผนจึงมีวางแผนเฉพาะหน่วยหรือเฉพาะด้านของระบบ อาจทำให้หน่วยอื่นหรืองานด้านอื่นอาจถูกละเลยไป ซึ่งทำให้เกิดปัญหาต่อองค์กรภายหลัง

3. การวางแผนโดยมุ่งการปรับตัว (Adaptivizing planning) การวางแผนโดยยึดหลักการนี้อาจเรียกว่า การวางแผนแบบนวัตกรรม (Innovative planning) มีลักษณะสำคัญ ดังนี้

3.1 การวางแผนแบบนี้อยู่บนพื้นฐานความเชื่อที่ว่า ค่านิยมหลักของการวางแผนไม่ได้อยู่ที่ตัวแผนที่สร้างขึ้น แต่อยู่ที่กระบวนการวางแผน ดังนั้น “กระบวนการวางแผนจึงเป็นผลผลิตที่สำคัญ” (Process is our most important product) ความสำเร็จของการวางแผนจึงขึ้นอยู่กับความร่วมมือของนักบริหารที่รับผิดชอบทุกส่วนในองค์กรในกระบวนการวางแผน ไม่ใช่การนำแผนไปใช้ การมีส่วนร่วมจะช่วยให้ผู้บริหารมีความเข้าใจต่อสภาพความเป็นจริงขององค์กรและเกิดแนวคิดในการปรับตัวและปรับองค์กรให้มีความเหมาะสมมากขึ้น

3.2 ความต้องการการวางแผนส่วนใหญ่เกิดขึ้นจากการที่องค์กรขาดประสิทธิภาพในการจัดการและการควบคุม ดังนั้น วัตถุประสงค์ของการวางแผนจึงควรมุ่งเน้นการออกแบบองค์กรและระบบการจัดการภายในให้สามารถแก้ไขปัญหาอุปสรรคและให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้เพื่อลดการวางแผนที่ซ้ำซ้อนกับการดำเนินการในอดีตซึ่งก่อให้เกิดการสูญเสียทั้งเวลา ทรัพยากร และโอกาสในความก้าวหน้าขององค์กร

3.3 ความรู้เกี่ยวกับอนาคต สามารถจำแนกได้เป็น 3 ประเภท คือ ความแน่นอน (Certainty) ความไม่แน่นอน (Uncertainty) และการเพิกเฉย (Ignorance) ซึ่งทั้ง 3 ประเภท ต้องการลักษณะการวางแผนที่แตกต่างกัน ได้แก่ การวางแผนโดยยึดการผูกมัด (Commitment) การวางแผนโดยยึดสถานการณ์ (Contingency) และการวางแผนโดยยึดการยอมรับ (Responsiveness) ดังนั้นในการวางแผนจึงควรยึดหลักการปรับตัวได้ตามสถานการณ์ในอนาคต โดยแสวงหาความรู้เพื่อลดความไม่แน่นอน หลีกเลี่ยงความเพิกเฉยในสภาพอนาคต และเสริมสร้างสมรรถนะในการปรับตัวขององค์กร

ทองอินทร์ วงศ์โสธร และฉัตรรัตน์ วิศาลเวทย์ (2549, หน้า 37 - 38) กล่าวถึงหลักการเบื้องต้นในการวางแผน ไว้ ดังนี้

1. การวางแผนเป็นกระบวนการเฉพาะที่ต้องการความกว้างไกล สำหรับการเติบโตในอนาคต ความสามารถเฉพาะนี้รู้จักกันในความหมายของวิสัยทัศน์ (Vision)
2. การวางแผนจะต้องไม่เป็นกระบวนการที่กำหนดตัวเองอยู่กับปัญหาเฉพาะหน้าประจำวัน หากแต่ต้องให้ความสนใจ เช่น กรณีพิเศษของการป้องกันและดำเนินการเพื่อมิให้ปัญหาเช่นเดียวกัน เกิดขึ้นในอนาคตอีก

3. การวางแผนเป็นกระบวนการที่จะพยากรณ์ถึงวิวัฒนาการขององค์กรในอนาคต ภายใต้เงื่อนไขต่าง ๆ เทคนิคการพยากรณ์จึงมีส่วนสำคัญในงานด้านการวางแผนพัฒนาองค์กร
4. การวางแผนเป็นกระบวนการที่จะกำหนดแนวทางและเงื่อนไขการตัดสินใจกรณีต่าง ๆ ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต

กล่าวโดยสรุป การวางแผนเป็นกระบวนการบริหารที่ผู้บริหารต้องให้ความสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานประเภทใด เป็นการมุ่งเป้าหมายในอนาคตโดยกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย แนวทางในแก้ปัญหา วิธีปฏิบัติงานที่ดีที่สุดและสอดคล้องกับทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อไปสู่ความสำเร็จในการดำเนินงาน โดยการวางแผนควรรีดยึดหลักการปรับตัวได้ตามสถานการณ์ในอนาคต

กระบวนการวางแผน

กระบวนการวางแผนเป็นศาสตร์ในการกำหนดและเป็นศิลป์ในการนำไปใช้ เป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจจัดสรรทรัพยากรในปัจจุบันเพื่อให้เกิดความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ในอนาคต ฟุลเมอร์ (Fulmer, 1974, p. 157 - 173) ได้อธิบายถึง กระบวนการวางแผนไว้ 12 ขั้นตอน ดังนี้

1. การเลือกวัตถุประสงค์ (Choose objectives) การกำหนดวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของการวางแผนอย่างชัดเจน จะช่วยให้เห็นแนวทางหรือวิธีการดำเนินการได้อย่างถูกต้องเหมาะสม
2. การสื่อสารวัตถุประสงค์ให้ผู้อื่นทราบ (Communicate objectives) ผู้ร่วมงานทุกคนจะต้องทราบวัตถุประสงค์ขององค์กรในทุกระดับ จึงจำเป็นต้องมีกระบวนการสื่อสารให้ผู้เกี่ยวข้องได้ทราบวัตถุประสงค์อย่างชัดเจน
3. การคาดการณ์อนาคต (Forecasting) เป็นการคาดการณ์หรือการประเมินอนาคต ซึ่งอาจใช้หลักหรือวิธีการดำเนินการได้หลายลักษณะ เช่น เทคนิคเดลไฟ (Delphi technique) เป็นต้น
4. การสำรวจทรัพยากร (Survey resources) ดำเนินการสำรวจทรัพยากร ทั้งที่เกี่ยวข้องกับคน เงิน สิ่งอำนวยความสะดวก เวลา และปัจจัยอื่น ๆ ว่า มีความพร้อมที่จะทำให้การดำเนินการตามแผนบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้
5. การกำหนดนโยบาย (Establish policies) เพื่อเป็นแนวทางกว้าง ๆ ให้บุคลากรได้ยึดเป็นหลักหรือเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จ รวมทั้งเป็นแนวทางในการตัดสินใจเลือกทางเลือกที่เหมาะสม
6. การระบุทางเลือก (Identify alternatives) ในการตัดสินใจได้อย่างถูกต้องเหมาะสม จะต้องรู้จักทางเลือกแต่ละทางอย่างชัดเจน

7. การเปรียบเทียบทางเลือก (Compare alternatives) เป็นการประเมินทางเลือกที่มีอยู่ เพื่อพิจารณาความเป็นไปได้ของทางเลือก รวมทั้งผลที่จะเกิดจากทางเลือกแต่ละทางเลือก

8. การเลือกแนวทางปฏิบัติ (Choose a course of action) หลังจากประเมิน และเปรียบเทียบทางเลือกแล้ว ต้องตัดสินใจเลือกทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด

9. การสร้างแนวปฏิบัติและกฎระเบียบ (Create procedures and rules) แนวปฏิบัติ เป็นแนวทางอย่างละเอียดในการดำเนินการซึ่งจะระบุขั้นตอนการดำเนินการ ไปจนจบกระบวนการ ส่วนกฎระเบียบจะเป็นข้อกำหนด หรือข้อบังคับในการดำเนินการ

10. การกำหนดงบประมาณ (Establish budgets) งบประมาณเป็นตัวกำหนดการ ปฏิบัติงาน ทรัพยากรทุกอย่างที่ใช้ในการดำเนินการสามารถระบุในลักษณะของงบประมาณได้

11. การกำหนดตารางเวลา (Establish time tables) ตารางเวลาทำงาน โดยมีจุดเริ่มต้น และสิ้นสุดของแต่ละกิจกรรม

12. การตัดสินใจเรื่องมาตรฐาน (Decide on standard) มาตรฐานมีไว้เพื่อการวัด การปฏิบัติงานตามแผน เมื่อมีแผนก็จำเป็นต้องให้มีการควบคุมการดำเนินการตามแผน และมีการประเมินผลการดำเนินการตามแผนด้วย

สมบัติ ชำรงชัยวงศ์ (2552, หน้า 86 - 94 อ้างอิงจาก Steiner, 1969; Cleland & King, 1972; Duncan, 1975) กล่าวถึง กระบวนการวางแผนว่า ควรมีขั้นตอนการดำเนินการ ดังนี้

1. การศึกษาสภาพปัญหาและการพยากรณ์เกี่ยวกับสภาพแวดล้อม

นักวางแผนจะต้องทำความเข้าใจกับสภาพปัญหาและสภาพแวดล้อมทั้งภายใน และภายนอกองค์กร ทั้งสภาพการณ์ในปัจจุบันและแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงในอนาคต เพื่อนำมาเป็นข้อมูลในการวิเคราะห์สำหรับการวางแผนที่เหมาะสม ลักษณะของข้อมูล ได้แก่

1.1 การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัจจุบัน สภาพแวดล้อมในองค์กร สภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงาน และสภาพแวดล้อมภายนอก ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง

1.2 การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงในอนาคต ต้องนำข้อมูลเกี่ยวกับการพยากรณ์การเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในอนาคต มาประกอบการวิเคราะห์เกี่ยวกับเป้าประสงค์ และวัตถุประสงค์ขององค์กรที่ต้องการในอนาคต

1.3 การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรขององค์กร ต้องทราบว่าในปัจจุบัน ลักษณะทรัพยากรขององค์กรเป็นอย่างไร มีความพร้อมและเหมาะสมกับภารกิจที่ต้องทำหรือไม่ อย่างไร ทั้งในเรื่องบุคลากร เงินทุน เครื่องจักร วัตถุดิบและทรัพยากรอื่น ๆ

1.4 การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับจุดแข็งและจุดอ่อนขององค์กร ต้องเข้าใจจุดแข็ง ขององค์กรเพื่อนำมาเป็นปัจจัยหลักในการวางแผน และเข้าใจจุดอ่อนเพื่อหาทางปรับเปลี่ยน หรือขจัดจุดอ่อนให้น้อยลง

1.5 การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับโอกาสและข้อจำกัดขององค์กร ต้องเข้าใจว่า องค์กรอยู่ในฐานะที่มีโอกาสได้เปรียบคู่แข่งหรือไม่และนำข้อได้เปรียบมาใช้ประโยชน์ และหลีกเลี่ยงข้อจำกัดไม่ให้เข้ามาเป็นอุปสรรคต่อการบรรลุเป้าหมายขององค์กร

2. การกำหนดโครงสร้างของการวางแผน

นักวางแผนต้องกำหนดโครงสร้างของการวางแผนให้ชัดเจน โครงสร้างของการวางแผน จะทำให้เห็นภาพเบื้องต้นว่าองค์กรจะมีภาพลักษณะอย่างไรในอนาคต การกำหนดโครงสร้างของการวางแผนต้องพิจารณาปัจจัยต่อไปนี้

2.1 การพิจารณานโยบายของรัฐ โดยการวิเคราะห์นโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์กร

2.2 การพิจารณาสภาพของเศรษฐกิจ สภาพเศรษฐกิจมีผลกระทบอย่างสำคัญต่อการวางแผนขององค์กร ทั้งเป็นปัจจัยในการขยายตัว หรือเป็นปัจจัยที่อาจส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อองค์กร

2.3 การพิจารณาปัจจัยภายนอก ปัจจัยภายนอกที่อาจมีผลต่อการวางแผนขององค์กร เช่น ปัจจัยเกี่ยวกับคู่แข่ง วัตถุดิบและเทคโนโลยี

3. การกำหนดวัตถุประสงค์ การกำหนดวัตถุประสงค์ต้องพิจารณาปัจจัย ต่อไปนี้

3.1 มีความเป็นไปได้และเฉพาะเจาะจง เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในการกำหนดแนวทางปฏิบัติหรือทางเลือกที่เหมาะสมที่จะนำไปใช้ในการบรรลุวัตถุประสงค์

3.2 สามารถวัดระดับความสำเร็จได้ วัตถุประสงค์ที่ดีจะต้องสามารถทำให้เป็นรูปธรรมและสามารถวัดได้

3.3 สามารถทำได้ วัตถุประสงค์ที่ดีต้องมีความเป็นไปได้และสามารถทำให้ปรากฏจริงได้

3.4 มีเหตุผลและสอดคล้องกับความเป็นจริง วัตถุประสงค์ที่สมเหตุสมผล จะสามารถนำไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จได้

3.5 มีการกำหนดเวลาที่จะกระทำให้สำเร็จ วัตถุประสงค์ที่ดีสามารถกำหนดเวลาที่จะกระทำให้สำเร็จได้อย่างชัดเจน

4. การวิเคราะห์ทางเลือกและการจัดทำแผน ขั้นตอนสำคัญในการจัดทำแผน คือ การกำหนดทางเลือกหรือแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสม ซึ่งจะต้องพิจารณาปัจจัยประกอบ ดังนี้

4.1 การวิเคราะห์ทางเลือกด้วยข้อมูลที่ครบถ้วนทั้งในเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ จะทำให้สามารถเปรียบเทียบจุดแข็งและจุดอ่อนของแต่ละทางเลือกได้อย่างชัดเจน ผลการวิเคราะห์ทางเลือกที่เที่ยงตรงและเชื่อถือได้จะทำให้สามารถตัดสินใจเลือกทางเลือกเพื่อใช้ในการวางแผนได้ดีที่สุด

4.2 การมีส่วนร่วมของผู้รับผิดชอบทุกระดับ ทำให้ผู้บริหารทุกระดับรู้สึกว่าเป็นที่
เกิดขึ้นเป็นแผนของตน ซึ่งจะมีผลด้านจิตวิทยาที่จะก่อให้เกิดพลังสำคัญในการนำแผนไปปฏิบัติ
ให้สำเร็จ

4.3 การจัดทำแผนให้เหมาะสมกับเป้าประสงค์และวัตถุประสงค์ขององค์การ
การวิเคราะห์ทางเลือกและการตัดสินใจทางเลือกต้องสอดคล้องกับเป้าประสงค์และวัตถุประสงค์
ให้มากที่สุด

5. การนำแผนไปปฏิบัติ

การปฏิบัติตามแผนจะบรรลุผลสำเร็จที่ต้องการ โดยดำเนินการต่อไปนี้

5.1 การจัดตั้งองค์การรับผิดชอบการนำแผนไปปฏิบัติ หรือการมอบหมายของค์การ
ที่มีอยู่แล้วรับผิดชอบการนำแผนไปปฏิบัติ

5.2 การอบรมบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการนำแผนไปปฏิบัติมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ
วัตถุประสงค์ของแผน

5.3 การจัดสรรทรัพยากรที่จำเป็นต่อการนำแผนไปปฏิบัติให้เหมาะสม ทั้งในเรื่อง
งบประมาณ บุคลากร และอุปกรณ์ใช้สอยอื่น ๆ

5.4 ความมุ่งมั่นของบุคลากรที่จะนำแผนไปปฏิบัติ ต้องให้ความสนใจในการเสริมสร้าง
ขวัญกำลังใจ และความมุ่งมั่นต่อผู้ปฏิบัติงาน

6. การประเมินผลและการปรับปรุงแผน

เป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการวางแผน คือ การตรวจสอบหรือการประเมินผล
การปฏิบัติตามแผนว่าเป็นไปตามเป้าประสงค์หรือวัตถุประสงค์หรือไม่ โดยดำเนินการต่อไปนี้

6.1 การตรวจสอบระดับความสำเร็จ โดยเปรียบเทียบผลลัพธ์ที่ปรากฏจริง
จากการนำแผนไปปฏิบัติกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในแผน

6.2 การตรวจสอบความเหมาะสมของวัตถุประสงค์ ในกรณีที่การปฏิบัติ
ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ต้องทำการวิเคราะห์ว่าเกิดจากอะไร

6.3 การตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม การประเมินสิ่งแวดล้อมว่า
มีการเปลี่ยนแปลงสอดคล้องกับการคาดหมายหรือพยากรณ์ไว้ล่วงหน้าหรือไม่ หากมี
ความแตกต่างกันมากจะต้องนำสิ่งแวดล้อมมาวิเคราะห์เพื่อการปรับปรุงการวางแผนใหม่
ให้เหมาะสมมากยิ่งขึ้น

6.4 การตรวจสอบสมรรถนะขององค์การในการนำแผนไปปฏิบัติ โดยตรวจสอบ
ปัจจัยสำคัญ เช่น บุคลากร เทคโนโลยี และงบประมาณสำหรับการดำเนินการ

6.5 การประเมินผลการนำไปปฏิบัติ ต้องประเมินผลทั้งกระบวนการ ได้แก่ การประเมินปัจจัยนำเข้า (Inputs) การประเมินผลการนำไปปฏิบัติ (Implementation process) การประเมินผลลัพธ์ (Outputs) การประเมินผลผลลัพธ์ต่อเนื่อง (Outcomes) การประเมินผลผลกระทบ (Impacts) และการประเมินผลสิ่งแวดล้อม (Environments)

6.6 การปรับปรุงแผนให้เหมาะสม จากการประเมินผลการนำไปปฏิบัติตามขั้นตอนต่าง ๆ หากพบว่ามีข้อบกพร่องต้องการปรับปรุงโดยด่วน

กล่าวโดยสรุป กระบวนการวางแผนเป็นกิจกรรมที่ต่อเนื่อง ไม่ข้ามขั้นตอน กระบวนการวางแผน ประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ คือ การศึกษาสภาพปัญหาและพยากรณ์เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมภายในและภายนอก การกำหนดวัตถุประสงค์ของแผน การวิเคราะห์ทางเลือก และการเลือกและกำหนดแนวปฏิบัติ เมื่อนำแผนไปปฏิบัติแล้วมีการประเมินผลและปรับปรุงแผนให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น

บทสรุป

การวางแผน คือ การหาทางเลือกที่ดีที่สุดในการปฏิบัติงาน โดยใช้ปัจจัยต่าง ๆ และมีเหตุผลเพื่อให้การดำเนินงานในอนาคตเป็นไปโดยเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพที่สุด เป็นกระบวนการของการพิจารณาตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไร อย่างไร มีการเลือกว่าวัตถุประสงค์ นโยบาย โครงการ และวิธีปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้นอย่างไร

การวางแผนเป็นหน้าที่ทางการบริหารที่สำคัญประการหนึ่ง ซึ่งการวางแผนเป็นกระบวนการทางการบริหารอันดับแรก จึงแสดงให้เห็นถึงความสำคัญ เป็นกระบวนการที่ต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบ โดยอาศัยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสภาพปัจจุบันและการคาดการณ์ในอนาคต เพื่อเป็นข้อมูลในการตัดสินใจทางเลือกในการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย กลยุทธ์ และแนวทางในการปฏิบัติ กระบวนการสำคัญในการบริหารจึงประกอบด้วยภารกิจ จุดหมายและแผน โดยภารกิจเป็นข้อประกาศอย่างกว้าง ๆ เกี่ยวกับจุดมุ่งหมาย หรือเหตุผลพื้นฐานในการดำรงอยู่ขององค์กรและขอบข่ายงานเฉพาะขององค์กรหรือที่ทำให้ องค์กรแตกต่างจากองค์กรอื่น สำหรับจุดหมายเป็นเป้าหมายแห่งอนาคต หรือผลลัพธ์สุดท้ายที่ องค์กรต้องการให้บรรลุผล ขณะเดียวกันแผนงานเป็นวิถีทางที่จะก่อให้เกิดการกระทำเพื่อให้บรรลุผลลัพธ์สุดท้ายที่ต้องการให้เกิดขึ้นกับองค์กร

ดังนั้น ผู้บริหารทุกระดับจึงมีหน้าที่ต้องวางแผนเพื่อใช้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติงาน และเป็นแนวทางเพื่อมุ่งสู่ผลสำเร็จที่คาดหวังในอนาคต การปฏิบัติงานจะประสบผลสำเร็จมากหรือน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับการวางแผนเพราะถ้าวางแผนดีก็อาจเท่ากับปฏิบัติงานสำเร็จไปแล้ว

เกินครึ่ง โดยเฉพาะผู้บริหารสถานศึกษาที่จำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแผนในระดับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องตั้งแต่แผนระดับชาติในด้านการศึกษาซึ่งได้มีการกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ ที่เป็นแผนระยะยาวซึ่งกำหนดทิศทางการพัฒนาการศึกษาของประเทศ แผนระดับภาค แผนระดับ เขตพื้นที่การศึกษา จนถึงแผนในระดับสถานศึกษา โดยเฉพาะแผนกลยุทธ์ในสถานศึกษาที่ต้องอาศัย ผู้นำที่มีองค์ความรู้ในการจัดทำแผนในระดับปฏิบัติการ เพื่อให้บรรลุตามนโยบายการศึกษาของ ประเทศ ซึ่งในเรื่องของการจัดทำแผนกลยุทธ์นั้นผู้เขียนได้นำเสนอไว้ในบทถัดไป

บทที่ 7

แผนกลยุทธ์สถานศึกษา

การนำนโยบายการศึกษาไปปฏิบัติให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ผู้บริหารสถานศึกษาจำเป็นต้องแปลงนโยบายเหล่านั้นไปสู่แผนยุทธศาสตร์ หรือแผนกลยุทธ์สถานศึกษา เพื่อเป็นเครื่องมือสำคัญให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือหุ้นส่วนของสถานศึกษาโดยเฉพาะบุคลากรทุกคนในสถานศึกษาได้มีแนวปฏิบัติร่วมกัน และที่สำคัญผู้บริหารจำเป็นต้องเปิดโอกาสให้ทุกคนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดแผนกลยุทธ์นั้นตั้งแต่เริ่มต้นจัดทำ จะนำไปสู่ความร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติงานอย่างแท้จริง ในบทนี้จะได้กล่าวถึงแนวคิดและวิธีการจัดทำแผนกลยุทธ์ในสถานศึกษา

การจัดทำแผนกลยุทธ์สถานศึกษา

การวางแผนกลยุทธ์เป็นกระบวนการในการตัดสินใจของผู้บริหารในการกำหนดวิธีการกระทำและสิ่งที่จะต้องปฏิบัติอย่างเป็นระบบเอาไว้เป็นการล่วงหน้า โดยผู้บริหารจำเป็นต้องแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติโดยอาศัยแผนกลยุทธ์เป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อน ดังที่ พงษ์ศิริบรรณพิทักษ์ (2548, หน้า 9 - 12) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการแปลความหมายนโยบาย การรวบรวมทรัพยากร การวางแผน การจัดองค์การ และการดำเนินงาน เพื่อก่อให้เกิดโครงการและแผนปฏิบัติการที่เป็นรูปธรรมตามนโยบาย ดังนั้น การที่สถานศึกษาจะดำเนินการเพื่อให้เกิดโครงการและแผนปฏิบัติการที่เป็นรูปธรรมตามนโยบายได้นั้น การแปลงข้อความนโยบาย การรับรู้ถึงความหมายนโยบายได้นั้น สถานศึกษาจะต้องมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ โดยจัดทำวิสัยทัศน์ พันธกิจ โครงการ/ กิจกรรม หรือแผนปฏิบัติการประจำปี เพื่อเป็นเครื่องมือให้บุคลากรทุกคนในหน่วยงานมีแนวปฏิบัติร่วมกัน

ความสำคัญและความจำเป็นของแผนกลยุทธ์ แผนกลยุทธ์ (Strategic plan) มีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อความอยู่รอดและการเติบโตของหน่วยงาน ทั้งหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานภาครัฐวิสาหกิจและหน่วยงานเอกชน แผนกลยุทธ์คือ เข็มทิศที่สามารถชี้ให้เห็นทิศทางที่ถูกต้องในการดำเนินกิจการขององค์การเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมาย ในระดับต่าง ๆ ขององค์การ การที่องค์การของเรามีแผนกลยุทธ์ที่ดีก็ยังไม่ได้เป็นหลักประกันว่าเราจะสามารถนำองค์การไปสู่ความสำเร็จตามจุดหมายที่วางไว้ได้หากปราศจากแผนปฏิบัติการ (Action plan) ที่ดี ดังนั้น การจัดทำแผนกลยุทธ์กับการจัดทำแผนปฏิบัติการจึงต้องดำเนินการควบคู่กันไป

แผนกลยุทธ์คือเข็มทิศที่ช่วยบอกทิศทางที่ถูกต้องให้เรา ส่วนแผนปฏิบัติการ คือ พาหนะที่จะนำเราไปสู่จุดมุ่งหมายนั้นได้ สิ่งที่สำคัญของกระบวนการจัดทำแผนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการคือ ขั้นตอนการแปลงกลยุทธ์สู่การปฏิบัติ ทั้งนี้เพราะแม้จะจัดทำแผนกลยุทธ์ไว้ได้ดีแต่ไม่สามารถรู้วิธีนำไปปฏิบัติได้แผนที่วางไว้ก็ไร้ผล การที่เราจะสามารถแปลงกลยุทธ์สู่การปฏิบัติได้อย่างถูกต้องนั้น เราจะต้องเข้าใจกระบวนการวางแผนกลยุทธ์และกระบวนการวางแผนปฏิบัติการเป็นอย่างดีโดยเฉพาะอย่างยิ่งเราต้องเข้าใจจุดมุ่งหมายในระดับต่าง ๆ ของแผนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการได้อย่างชัดเจน เมื่อพิจารณาถึงความจำเป็นที่ต้องมีแผนกลยุทธ์ คงไม่มีใครปฏิเสธว่าแผนกลยุทธ์มีบทบาทสำคัญมากในการดำเนินงานขององค์กรเพื่อความอยู่รอดและเพื่อเอาชนะคู่แข่ง คำพูดของซุนวู “รู้เรา รู้เขา รบร้อยครั้งชนะร้อยครั้ง” ในแผนกลยุทธ์จะมีการจัดทำแผนปฏิบัติการรองรับอีกชั้นหนึ่งตรงนี้เอง คือ จุดเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างแผนแม่บทกับแผนกลยุทธ์ กล่าวคือ แผนกลยุทธ์ ก็คือ แผนจัดทำขึ้น โดยการนำเอาจุดมุ่งหมายระดับกลยุทธ์ในแผนแม่บทมาสู่การปฏิบัตินั่นเอง ขั้นตอนหลักในการจัดทำแผนกลยุทธ์ มีดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision)

ความหมายของวิสัยทัศน์ คือ เป้าหมายที่มีลักษณะกว้างมิได้ระบุการดำเนินการไว้เป็นเรื่องของอนาคตเป็นข้อความที่กำหนดไว้เพื่อเป็นทิศทางของพันธกิจ ส่วนใหญ่อนาคตของวิสัยทัศน์มีระยะเวลาห่าง 3 ถึง 5 ปี 10 ถึง 20 ปี เป็นต้น เนื่องจากวิสัยทัศน์เป็นเครื่องมือที่ช่วยให้มองเห็นภาพในอนาคต องค์กรที่ขาดวิสัยทัศน์จึงเป็นไปในลักษณะยุ่งเหยิง ไม่เป็นระเบียบ ในทางตรงกันข้ามองค์กรที่วิสัยทัศน์จะเป็นองค์กรที่มองเห็นเหตุการณ์ในอนาคต เป็นองค์กรที่ไม่มีคดมน มีระเบียบ และประสบความสำเร็จ ลักษณะวิสัยทัศน์ที่ดี จะมีลักษณะดังต่อไปนี้ คือ กระชับและเข้าใจง่าย ใครพบเห็นก็อยากจดจำ บอกทิศทางได้อย่างชัดเจน ช่วยส่งเสริมคุณธรรม ช่วยกระตุ้นให้อยากมีส่วนร่วมทำให้บรรลุถึงจุดหมาย มีความสอดคล้องกับแนว โนม์ในอนาคต และความสอดคล้องกับค่านิยมขององค์กรและของสังคม ต้องไม่ขัดต่อศีลธรรม และขนบธรรมเนียมประเพณี ช่วยชี้แนะให้ทุกคนในองค์กรดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน ควรมีเอกลักษณ์เฉพาะตัว ไม่มีใครเหมือนและไม่เหมือนใครวิธีการจัดทำวิสัยทัศน์นั้น ควรจัดทำในรูปของการระดมสมอง พยายามให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับแผนกลยุทธ์ขององค์กรเข้ามามีส่วนร่วมจัดทำด้วย โดยมีขั้นตอนการจัดทำ ดังนี้

1. จัดประชุมร่วมผู้บริหารระดับสูง ระดับกลาง และบุคลากรที่รับผิดชอบด้านการวางแผน ในการกำหนดวิสัยทัศน์ ผู้บริหารระดับสูงควรเข้าร่วม เพราะวิสัยทัศน์เป็นสิ่งที่สำคัญเป็นจุดมุ่งหมายระยะยาวขององค์กร โดยทั่วไปทุกองค์กรจะกำหนดวิสัยทัศน์ไว้ในแผนแม่บทขององค์กร

2. วิทยากรผู้เชี่ยวชาญบรรยายเพื่อให้เข้าร่วมประชุมเข้าใจแนวความคิดเกี่ยวกับวิสัยทัศน์ เพื่อให้การกำหนดวิสัยทัศน์เป็นไปอย่างถูกต้อง และได้ผลลัพธ์ จำเป็นอย่างยิ่งที่ฝ่ายพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ หรือเชิญวิทยากรที่มีความรู้ความสามารถในเรื่องการกำหนดวิสัยทัศน์จริง ๆ มาบรรยายและควบคุมการระดมสมอง

3. วิทยากรผู้เชี่ยวชาญบรรยายเพื่อให้เข้าร่วมประชุมใจวิธีวิเคราะห์สภาพแวดล้อม เพื่อทราบจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรคขององค์กร

ขั้นตอนที่ 2 การกำหนดพันธกิจ (Mission)

พันธกิจ (Mission) คือ เป้าหมายที่ชัดเจนกว่าวิสัยทัศน์ มีการระบุประเภทของเป้าหมายที่ชัดเจน และมีการระบุวิธีการที่จะทำให้บรรลุวิสัยทัศน์ พันธกิจมีความสำคัญเช่นเดียวกับวิสัยทัศน์ กล่าวคือ ถ้าองค์กรใดไม่ได้กำหนดพันธกิจไว้ ก็จะทำภาพในอนาคตขององค์กรไม่ชัดเจน และไม่เป็นระบบระเบียบ ตรงกันข้ามกับองค์กรที่มีพันธกิจ กล่าวไว้ชัดเจน ย่อมมีภาพอนาคตที่ชัดเจน มีระบบระเบียบลักษณะที่ดีของพันธกิจนั้น จะต้องเป็นข้อความที่ไม่ขัดแย้งกับวิสัยทัศน์ ซึ่งมีการกำหนดเป้าหมายย่อยขององค์กร โดยอิงข้อความของวิสัยทัศน์ตลอดจนมีระบุช่วงเวลา ระบุขอบเขตพื้นที่ กลุ่มผู้รับผิดชอบและวิธีการที่ต้องการให้บรรลุเป้าหมายไว้อย่างชัดเจน

ขั้นตอนที่ 3 การกำหนดค่านิยมร่วม (Shared value)

ค่านิยม (Shared value) เป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้ทุกคนในองค์กร มีแนวคิดความเชื่อ และพฤติกรรมการทำงานในทิศทางเดียวกัน ซึ่งจะเป็นวิธีการช่วยส่งเสริมให้แผนกลยุทธ์ และแผนปฏิบัติการประสบความสำเร็จสะดวกและรวดเร็วขึ้น ถ้าองค์กรใดมีค่านิยมร่วมที่ดี ก็จะสามารถช่วยทำหน้าที่กำกับดูแลให้บุคลากรคิด และแสดงพฤติกรรมออกไปในทิศทางที่ใกล้เคียงกัน ถ้าปราศการค่านิยมร่วมที่ดีแล้ว ทั้งความขัดแย้งระหว่างบุคคลต่อบุคคล ความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม และความขัดแย้งระหว่างบุคลากรกับองค์กร ตัวอย่างค่านิยมร่วม ได้แก่ การทำงานเป็นทีม มีวินัย ขยัน ซื่อสัตย์ สร้างจิตสำนึกของการเป็นเจ้าของ ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ ฯลฯ

ขั้นตอนที่ 4 การกำหนดความสามารถหลัก (Core competency)

ความสามารถหลัก (Core competency) คือผลรวมที่ผสมผสานความรู้ ทักษะวิทยาการ และนวัตกรรมอันหลากหลายของบุคลากร จนก่อให้เกิดเอกลักษณ์อันโดดเด่นขององค์กรแห่งนั้น ความสามารถหลักขององค์กรจึงเกิดจากการสั่งสมบ่มเพาะความรู้ ทักษะวิทยาการจากอดีต และจากการกำหนดวิสัยทัศน์และจุดหมายระดับต่าง ๆ ในอนาคตขององค์กรแห่งนั้น แต่ละองค์กรจึงมีความสามารถหลักที่สอดคล้องกับความชำนาญพิเศษของตนเอง และสอดคล้องกับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในอนาคต ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าหากองค์กรนั้นจะสามารถรักษาความสามารถหลักที่เหมาะสม ก็จะเป็นหลักประกันได้ว่าหากองค์กรนั้นจะสามารถรักษาความสามารถในการแข่งขัน (Competitiveness) ได้อย่างยั่งยืน ตัวอย่างของความสามารถหลัก

ที่มักพบในองค์กรต่าง ๆ ซึ่งความสามารถหลักนี้จะได้รับการคัดเลือกและกำหนดไว้ให้แก่บุคลากรทุกระดับเพื่อให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ (Vision) และแผนกลยุทธ์ขององค์กร สำหรับหน่วยงานภาครัฐนั้นได้มีการกำหนด ความสามารถหลักและความสามารถประจำกลุ่มงาน ตัวอย่างเช่น การมุ่งผลสัมฤทธิ์ บริการที่ดี การส่งเสริมความเชี่ยวชาญในงานอาชีพ จริยธรรม ความร่วมแรงร่วมใจ ฯลฯ

ขั้นตอนที่ 5 การกำหนดดัชนีวัดความสำเร็จ

การระบุดัชนีชี้วัดของกระบวนการ ควรมีความเกี่ยวข้องกับการบรรลุเป้าหมายสามารถวัดค่าได้ และมีวิธีการวัดค่าที่ชัดเจน รวมทั้งมีการระบุเป้าหมายเป็นตัวเลขที่ชัดเจนระบุกิจกรรมที่ต้องดำเนินงานภายใต้กระบวนการที่ได้รับไว้ในแต่ละกระบวนการ จะต้องมีการประเมินหรืองานที่ได้จัดทำ โดยแต่ละกิจกรรมต้องสามารถระบุผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจกรรมได้ และระบุระยะเวลาที่ใช้ในการดำเนินกิจกรรม ตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดการดำเนินการ

ขั้นตอนที่ 6 การกำหนดจุดมุ่งหมายเชิงกลยุทธ์

จุดมุ่งหมายเชิงกลยุทธ์ คือ จุดมุ่งหมายในระดับถัดมาจากพันธกิจ เป็นการนำพันธกิจแต่ละด้านมากำหนดจุดมุ่งหมายให้ชัดเจนยิ่งขึ้น จุดมุ่งหมายเชิงกลยุทธ์จึงมีความชัดเจนมากกว่าข้อความในพันธกิจจุดมุ่งหมายเชิงกลยุทธ์เป็นเรื่องของอนาคต อีกมิติหนึ่ง จุดมุ่งหมายเชิงกลยุทธ์เป็นเสมือนตัวเชื่อมระหว่างแผนกลยุทธ์ และแผนปฏิบัติการเป็นเครื่องมือในการเปลี่ยนแปลงกลยุทธ์สู่ปฏิบัติการถ้าเราเข้าใจในประเด็นนี้อย่างชัดเจน เราก็จะไม่มีปัญหาในเรื่องการนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ หนึ่งในทางปฏิบัติในการทำจุดมุ่งหมายเชิงกลยุทธ์ให้เป็นรูปธรรมนั้นนิยามกำหนดหรือเปลี่ยนจุดมุ่งหมายเชิงกลยุทธ์เป็นแผนงาน ดังนั้นเราจึงกล่าวได้ว่า จุดมุ่งหมายเชิงกลยุทธ์ก็คือจุดมุ่งหมายของแผนงานนั่นเองลักษณะของจุดมุ่งหมายเชิงกลยุทธ์ที่ดีมีดังนี้คือ ต้องสื่อให้เห็นถึงผลลัพธ์ปลายทาง ในอีก 3 - 5 ปี ที่องค์กรต้องบรรลุถึง ต้องเป็นจุดมุ่งหมายที่สอดคล้องกับพันธกิจและวิสัยทัศน์ขององค์กรมีลักษณะเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน สามารถเปลี่ยนเป็นกิจกรรมที่สามารถสื่อสารเพื่อมอบหมายงานและกระจายงานแก่พนักงานระดับปฏิบัติการได้ ซึ่งมีความเป็นไปได้ในการปฏิบัติ ซึ่งหมายถึงการจัดทรัพยากรที่จำเป็นและนำไปสู่การพัฒนาวิธีการให้บริการและวิธีผลิตแบบใหม่ที่ดีกว่า เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและการเพิ่มประสิทธิผลขององค์กร

กล่าวโดยสรุป การนำนโยบายการศึกษาไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ผู้บริหารสถานศึกษาจึงควรมีการจัดทำแผนกลยุทธ์ ซึ่งเป็นการนำเอาจุดมุ่งหมายระดับกลยุทธ์ในแผนแม่บทมาสู่การปฏิบัติตามขั้นตอนหลักในการจัดทำแผนกลยุทธ์มี 6 ขั้นตอน คือ การกำหนดวิสัยทัศน์ การกำหนดพันธกิจ การกำหนดค่านิยมร่วม การกำหนดความสามารถหลัก การกำหนดดัชนีวัดความสำเร็จและการกำหนดจุดมุ่งหมายเชิงกลยุทธ์

ตัวอย่างแผนกลยุทธ์ของสำนักงานการศึกษาขั้นพื้นฐาน

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้ศึกษาวิเคราะห์บริบทที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วยร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) นโยบายรัฐบาล นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2558 - 2564 (ร่าง) แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560 - 2579 นโยบายกระทรวงศึกษาธิการ จุดเน้นนโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ แผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) ผลการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน อำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และผลวิเคราะห์สภาพแวดล้อมของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มากำหนดสาระสำคัญของแผนปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สำหรับการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2561) ดังนี้

วิสัยทัศน์

การศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศไทย มีคุณภาพและมาตรฐานระดับสากล บนพื้นฐานของความเป็นไทย

พันธกิจ

1. ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชากรวัยเรียนทุกคนได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึง และมีคุณภาพ
2. ส่งเสริมให้ผู้เรียนมีคุณธรรม จริยธรรม มีคุณลักษณะอันพึงประสงค์ ตามหลักสูตร และค่านิยมหลักของคนไทย 12 ประการ
3. พัฒนาระบบบริหารจัดการที่เน้นการมีส่วนร่วม เพื่อเสริมสร้างความรับผิดชอบ ต่อคุณภาพการศึกษาและบูรณาการการจัดการศึกษา

เป้าประสงค์

1. นักเรียนระดับก่อนประถมศึกษาและระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานทุกคน มีพัฒนาการเหมาะสมตามวัย และมีคุณภาพ
2. ประชากรวัยเรียนทุกคนได้รับโอกาสในการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึง มีคุณภาพ และเสมอภาค
3. ครูและบุคลากรทางการศึกษามีสมรรถนะตรงตามสายงาน และมีวัฒนธรรมการทำงาน ที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์
4. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ และสถานศึกษา มีประสิทธิภาพและเป็นกลไกขับเคลื่อนการศึกษาขั้นพื้นฐานตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงสู่คุณภาพระดับมาตรฐานสากล

5. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เน้นการทำงานแบบบูรณาการ มีเครือข่ายการบริหารจัดการ บริหารแบบมี ส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการจัดการศึกษา กระจายอำนาจและความรับผิดชอบสู่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา

6. พื้นที่พิเศษ ได้รับการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและพัฒนารูปแบบการจัดการศึกษา ที่เหมาะสมตามบริบทของพื้นที่

7. หน่วยงานทุกระดับพัฒนาสื่อ เทคโนโลยี และระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อการบริหาร จัดการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ

โดยมียุทธศาสตร์ในการดำเนินงาน ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 ด้านการจัดการศึกษาเพื่อความมั่นคง

1. เสริมสร้างความมั่นคงของสถาบันหลัก และการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

1.1 น้อมนำแนวพระราชดำริ สืบสานพระราชปณิธานและพระบรมราโชบาย ด้านการศึกษา หรือ “ศาสตร์พระราชา” มาใช้ในการจัดกระบวนการเรียนรู้อย่างยั่งยืน

1.2 ปลุกฝังและเสริมสร้างวิถีประชาธิปไตย ความสามัคคี สมานฉันท์ สันติวิธี ต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน และยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข

1.3 เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ ผ่านหลักสูตรและกระบวนการเรียนรู้ประวัติศาสตร์และความเป็นพลเมือง

2. ปลุกฝังผู้เรียนด้านคุณธรรม จริยธรรม และค่านิยมที่พึงประสงค์

2.1 ส่งเสริมสนับสนุนการจัดกิจกรรมทั้งในและนอกห้องเรียน ที่เอื้อต่อการพัฒนา คุณธรรม จริยธรรมคุณลักษณะอันพึงประสงค์ตามหลักสูตรและค่านิยมหลักของคนไทย 12 ประการ

2.2 เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจ เกี่ยวกับภัยคุกคามในรูปแบบใหม่ เช่น อาชญากรรม และความรุนแรงในรูปแบบต่าง ๆ สิ่งเสพติด ภัยพิบัติจากธรรมชาติ ภัยจากโรคอุบัติใหม่ ภัยจากไซเบอร์ ฯลฯ

3. พัฒนาการจัดการศึกษาโรงเรียนในเขตพื้นที่พิเศษให้เหมาะสมตามบริบทของพื้นที่

3.1 เขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้

3.2 เขตระเบียงเศรษฐกิจ

3.3 เขตสามเหลี่ยมมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน

3.4 เขตพื้นที่ชายแดน

3.5 เขตเศรษฐกิจพิเศษ

ฯลฯ

ยุทธศาสตร์ที่ 2 ด้านการพัฒนาคุณภาพผู้เรียน และส่งเสริมการจัดการศึกษา เพื่อสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน

1. เสริมสร้างความเข้มแข็งในการพัฒนาผู้เรียนอย่างมีคุณภาพด้วยการปรับหลักสูตร การวัดและประเมินผลที่เหมาะสม

1.1 ปรับปรุงหลักสูตรในระดับปฐมวัยและหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน และนำหลักสูตรไปสู่การปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพ และจัดการเรียนรู้ให้สอดคล้องกับหลักสูตร ตามความจำเป็นและความต้องการของผู้เรียน ชุมชน ท้องถิ่น และสังคม

1.2 ส่งเสริมการเรียนการสอนให้ผู้เรียนมีความมั่นใจในการสื่อสารภาษาอังกฤษ ภาษาประเทศคู่ค้า และภาษาอาเซียนอย่างน้อย 1 ภาษา

1.3 พัฒนาระบบการวัดและประเมินผลทุกระดับ ให้มีคุณภาพและมาตรฐาน นำไปสู่การพัฒนาคุณภาพผู้เรียนเต็มตามศักยภาพ

2. พัฒนาคุณภาพกระบวนการเรียนรู้

2.1 พัฒนาผู้เรียนระดับก่อนประถมศึกษา ให้มีพัฒนาการทางด้านร่างกาย อารมณ์ จิตใจ สังคม และสติปัญญา ให้มีความพร้อมเข้าสู่การเรียนในระดับที่สูงขึ้น

2.2 ส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้เรียนสามารถอ่านออกเขียนได้ตามช่วงวัย

2.3 ส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้เรียนมีนิสัยรักการอ่าน

2.4 ส่งเสริมการจัดการเรียนรู้ที่ให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ผ่านกิจกรรมการปฏิบัติจริง (Active learning) เน้นทักษะกระบวนการ ให้เกิดทักษะการคิดวิเคราะห์ คิดแก้ปัญหา และคิดสร้างสรรค์ ในทุกกลุ่มสาระการเรียนรู้ ทั้งในและนอกห้องเรียน

2.5 ส่งเสริมให้ผู้เรียนมีทักษะการเรียนรู้ในศตวรรษที่ 21

2.6 ปลุกฝังทักษะกระบวนการวิทยาศาสตร์และจิตวิทยาศาสตร์ให้กับนักเรียน ระดับก่อนประถมศึกษาตามโครงการบ้านนักวิทยาศาสตร์น้อย ประเทศไทย

2.7 สนับสนุนการผลิต จัดหาและใช้สื่อการเรียนการสอน เทคโนโลยี นวัตกรรม และสิ่งอำนวยความสะดวกที่หลากหลายรวมทั้งการพัฒนาห้องสมุดและแหล่งเรียนรู้ ภายในสถานศึกษาในการจัดการเรียนรู้ได้ทั้งในห้องเรียน และนอกห้องเรียน เพื่อให้ผู้เรียน ได้เรียนรู้อย่างเต็มศักยภาพ

2.8 ส่งเสริมการจัดหลักสูตรทักษะอาชีพ ควบคู่ไปกับวิชาสามัญ เช่น ทวิศึกษา (Dual Education), หลักสูตรระยะสั้น

2.9 ส่งเสริม สนับสนุนการพัฒนาผู้เรียนที่มีความต้องการจำเป็นพิเศษ (ผู้พิการ ผู้ด้อยโอกาสและผู้มีความสามารถพิเศษ) ให้เต็มตามศักยภาพด้วยรูปแบบที่เหมาะสม

2.10 ส่งเสริมสนับสนุนการจัดกิจกรรมแนะแนวเพื่อการศึกษาต่อและการประกอบอาชีพอย่างเข้มแข็งต่อเนื่องและเป็นรูปธรรม

3. สร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน

3.1 ยกระดับผลการประเมินระดับนานาชาติตาม โครงการ PISA (Programme for International Student Assessment)

3.2 ส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพผู้เรียนสู่ความเป็นเลิศในด้านต่างๆ

3.3 ส่งเสริมการเรียนรู้เชิงบูรณาการแบบสหวิทยาการ เช่น สะเต็มศึกษา (Science Technology Engineering and Mathematics Education: STEM Education) เพื่อพัฒนากระบวนการคิด และการสร้างสรรค์นวัตกรรมเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่ม สอดคล้องกับประเทศไทย 4.0

4. ส่งเสริมสนับสนุนการทำวิจัย และนำผลการวิจัยไปใช้พัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษา

4.1 ส่งเสริมการทำวิจัยเพื่อพัฒนาการบริหารจัดการศึกษา

4.2 ส่งเสริมการทำวิจัยเพื่อพัฒนาหลักสูตร กระบวนการเรียนรู้ การวัดและประเมินผล โดยเน้นให้มีการวิจัยในชั้นเรียน

ยุทธศาสตร์ที่ 3 ด้านการส่งเสริม พัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา

1. พัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา ให้สามารถจัดการเรียนรู้อย่างมีคุณภาพ ในรูปแบบที่หลากหลาย เช่น

1.1 TEPE Online (Teachers and Educational Personals Enhancement Based on Mission and Functional Areas as Majors)

1.2 ชุมชนแห่งการเรียนรู้ทางวิชาชีพ (Professional Learning Community: PLC)

1.3 การเรียนรู้ผ่านกิจกรรมการปฏิบัติจริง (Active Learning) ฯลฯ

2. พัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลให้มีประสิทธิภาพ โดยเชื่อมโยงกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

2.1 การกำหนดแผนอัตรากำลัง การสรรหา การบรรจุแต่งตั้ง การประเมิน และการพัฒนา

2.2 การสร้างแรงจูงใจให้ครูและบุคลากรทางการศึกษามีขวัญและกำลังใจในการทำงาน

ยุทธศาสตร์ที่ 4 ด้านโอกาส ความเสมอภาค และความเท่าเทียม การเข้าถึงบริการทางการศึกษา

1. เพิ่มโอกาสการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ

1.1 ส่งเสริมประชากรวัยเรียนทุกคนให้ได้รับโอกาสในการเข้ารับบริการทางการศึกษาอย่างทั่วถึงมีคุณภาพและเสมอภาค

1.2 สร้างความเข้มแข็งของระบบการดูแลช่วยเหลือนักเรียน ระบบส่งเสริมความประพฤตินักเรียน ระบบคุ้มครองนักเรียน และการสร้างภูมิคุ้มกันทางสังคม

2. ลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา

2.1 ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการจัดการศึกษาที่เหมาะสม สำหรับเด็กด้อยโอกาสที่ไม่อยู่ในทะเบียนราษฎร เช่น เด็กไร้สัญชาติ เด็กพลัดถิ่น เด็กต่างด้าว เด็กไทยที่ไม่มีเลขประจำตัวประชาชน เป็นต้น

2.2 ส่งเสริมสนับสนุนการใช้เทคโนโลยีในการจัดการศึกษาให้ครอบคลุมทุกพื้นที่อย่างทั่วถึง เช่น การพัฒนาคุณภาพศึกษาทางไกลผ่านเทคโนโลยีสารสนเทศ (Distance Learning Information Technology: DLIT), การพัฒนาคุณภาพการศึกษาด้วยเทคโนโลยีการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม (Distance Learning Television: DLTV)

ฯลฯ

ยุทธศาสตร์ที่ 5 ด้านการจัดการศึกษาเพื่อสร้างเสริมคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

1. จัดการศึกษาเพื่อสร้างเสริมคุณภาพชีวิต

1.1 ส่งเสริม สนับสนุนการสร้างจิตสำนึกรักษ์สิ่งแวดล้อม มีคุณธรรม จริยธรรม และน้อมนำแนวคิดตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงสู่การปฏิบัติในการดำเนินชีวิต

1.2 ส่งเสริม สนับสนุนให้สถานศึกษาพัฒนาหลักสูตร กระบวนการเรียนรู้ แหล่งเรียนรู้ และสื่อการเรียนรู้ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสร้างเสริมคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

1.3 สร้างเครือข่ายความร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ยุทธศาสตร์ที่ 6 ด้านการพัฒนาระบบบริหารจัดการและส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

1. พัฒนาระบบบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ

1.1 พัฒนาระบบการวางแผน การนำแผนไปสู่การปฏิบัติ การกำกับ ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล เพื่อการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ โดยยึดหลักธรรมาภิบาล

1.2 พัฒนาระบบงบประมาณและการสนับสนุนค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐาน

1.3 พัฒนาระบบเทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อการจัดการศึกษา ที่มีมาตรฐานเชื่อมโยง และเข้าถึงได้

1.4 สร้างความเข้มแข็ง และยกระดับคุณภาพสถานศึกษาตามบริบทของพื้นที่ เช่น โรงเรียนที่ประสบปัญหาวิกฤตทางการศึกษา (ICU), โรงเรียนประชารัฐ (ดีใกล้บ้าน), โรงเรียนคุณธรรม, โรงเรียนห้องเรียนกีฬา, โรงเรียนมาตรฐานสากล ฯลฯ

1.5 ส่งเสริมระบบประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษาให้เข้มแข็ง

1.6 ยกย่องเชิดชูเกียรติสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ สถานศึกษา และองค์กรบุคคล ที่มีผลงานเชิงประจักษ์

2. สร้างความเข้มแข็งในการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม

2.1 ส่งเสริมการบริหารจัดการเขตพื้นที่การศึกษาโดยใช้พื้นที่เป็นฐาน (Area - base Management), รูปแบบการบริหารแบบกระจายอำนาจ “CLUSTERS” เป็นต้น

2.2 เขตพื้นที่การศึกษาจัดทำแผนบูรณาการจัดการศึกษาร่วมกับสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด และสำนักงานศึกษาธิการภาค

2.3 สร้างความเข้มแข็งในการยกระดับคุณภาพการศึกษารูปแบบเครือข่าย เช่น เครือข่ายส่งเสริมประสิทธิภาพการจัดการศึกษา ศูนย์พัฒนากลุ่มสาระการเรียนรู้ สหวิทยาเขต กลุ่มโรงเรียน ฯลฯ

2.4 ส่งเสริมและพัฒนาโรงเรียนด้วยพลังประชารัฐอย่างต่อเนื่อง และยั่งยืน

3. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน

3.1 ส่งเสริม สนับสนุนผู้ประกอบการ ชุมชน สังคม และสาธารณชน ให้มีความรู้ความเข้าใจ สร้างความตระหนักในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน การกำกับดูแล ตลอดจนการมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการพัฒนาคุณภาพผู้เรียน

3.2 ประสานสถาบันหรือหน่วยงานทางการศึกษาให้คัดเลือกผู้เรียนเข้าศึกษาต่อด้วยวิธีการที่หลากหลาย

ตัวอย่างแผนกลยุทธ์ของกองกิจการนิสิต มหาวิทยาลัยแห่งหนึ่ง

ผู้เขียนได้มีโอกาสเป็นวิทยากรในการวางแผนกลยุทธ์ให้กับกองกิจการนิสิต มหาวิทยาลัยแห่งหนึ่ง ในปี พ.ศ. 2563 โดยการวิเคราะห์ SWOT จนถึงการจัดทำแผนกลยุทธ์ ดังตัวอย่างต่อไปนี้

จุดแข็ง

1. บุคลากรเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ และมีความเชี่ยวชาญในงานของตนเอง
2. ผู้บริหารเปิดโอกาสให้การสนับสนุนและรับฟังความคิดเห็นของบุคลากร

ภายในองค์กร

3. มีกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับนิสิตที่ชัดเจนครอบคลุม
4. มีการทำงานเป็นทีม
5. มีสถานที่รองรับการทำกิจกรรมทุกรูปแบบ

จุดอ่อน

1. การปฏิบัติงานไม่มีเป้าหมาย ชัดทิศทางในการนำองค์กรเนื่องจากไม่มีการนำแผนยุทธศาสตร์มาสู่การปฏิบัติ และไม่มีแผนพัฒนาบุคลากร
2. มีการปรับโครงสร้างภายในบ่อยครั้งทำให้การปฏิบัติงานไม่ต่อเนื่อง และการปฏิบัติงานภายในหน่วยงานมีความซ้ำซ้อน
3. บุคลากรขาดทักษะภาษาอังกฤษ และขาดการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปฏิบัติงาน

4. ไม่มีการจัดระบบการสื่อสารภายในองค์กรที่ชัดเจน

โอกาส

1. ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี นโยบายไทยแลนด์ 4.0 โครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (EEC)
2. มหาวิทยาลัยมีการรวมตัวเป็นแม่ข่าย (Node) เช่น แม่ข่าย สกอ. โครงการร่วมมือกัน ในทางวิชาการแต่ละภูมิภาค กลุ่มมหาวิทยาลัยในเครือเทวาม
3. การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี สารสนเทศและการสื่อสาร ส่งผลต่อการติดต่อประสานงานและสื่อสารไปยังนิสิตได้หลากหลายและรวดเร็วยิ่งขึ้น
4. การให้อิสระในการบริหารแหล่งรายได้จากมหาวิทยาลัย

อุปสรรค

1. สภาพสังคม ค่านิยม วัฒนธรรมประเพณีที่เปลี่ยนไป ส่งผลให้นิสิตมีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมและมีปัญหาซับซ้อนมากขึ้น

2. นโยบายทิศทางและแผนด้านกิจการนิสิตของคณะ ไม่สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

3. มหาวิทยาลัยยังไม่เห็นความสำคัญ ในการส่งเสริมสนับสนุนกิจกรรม และการให้บริการนิสิตเท่าที่ควร รวมทั้งสภาพแวดล้อม เช่น พื้นที่ทำกิจกรรม ร้านค้า โรงอาหาร เป็นต้น

4. จำนวนนิสิตที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง

5. การสนับสนุนงบประมาณจากมหาวิทยาลัยไม่เป็นไปตามความต้องการ

6. ผู้ประกอบการหอพักเอกชนมีจำนวนเพิ่มขึ้น

7. Disruptive Technology ทำให้ความต้องการของนิสิตเพิ่มขึ้น

วิสัยทัศน์

พัฒนานิสิตให้มีทักษะชีวิต และส่งเสริมคุณภาพชีวิตอย่างครบวงจร

พันธกิจ

1. ส่งเสริมและสนับสนุนการทำกิจกรรมเพื่อพัฒนานิสิตให้มีทักษะชีวิตและสามารถดำรงตนในสังคมได้อย่างมีความสุข

2. ให้บริการและสวัสดิการนิสิตเพื่อให้ นิสิตสามารถศึกษาและใช้ชีวิตได้อย่างปกติสุข

3. ให้บริการที่พิกแก่นิสิตที่สะดวกต่อการศึกษาเล่าเรียนและเอื้อต่อการดำเนินชีวิตอย่างมีคุณภาพ

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การพัฒนานิสิตให้มีทักษะชีวิตและคุณภาพชีวิตที่เหมาะสม

เป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์

เป้าประสงค์ที่ 1 การสร้างกิจกรรมที่ช่วยให้นิสิตได้รับการพัฒนาทักษะชีวิต

กลยุทธ์การพัฒนา:

1. การสร้างเสริมความเข้าใจตนเอง และความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและสังคม

2. การส่งเสริมให้นิสิตมีจิตสำนึกต่อส่วนรวม

3. การพัฒนาทักษะภาวะผู้นำและการแก้ไขปัญหา

เป้าประสงค์ที่ 2 การสร้างเสริมให้นิสิตสามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน

กลยุทธ์การพัฒนา: การพัฒนาทักษะการเรียนรู้ตลอดชีวิตด้วยการแสวงหาความรู้ด้วยตนเอง

เป้าประสงค์ที่ 3 การจัดการหอพักให้ทันสมัยและมีบริการรองรับการใช้ชีวิต

ระหว่างการพักอาศัย

กลยุทธ์การพัฒนา:

1. การสำรวจปัญหาและความต้องการของผู้เข้าพัก
2. การเพิ่มกิจกรรมสัมพันธ์ระหว่างนิสิตที่พักอาศัยในหอพัก

เป้าประสงค์ที่ 4 การสร้างเครือข่ายความร่วมมือทุกภาคส่วนในการจัดกิจกรรมต่าง ๆ

กลยุทธ์การพัฒนา:

1. การเพิ่มเครือข่ายความร่วมมือจากฝ่ายต่าง ๆ
2. การสร้างภาพลักษณ์องค์กร

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนาระบบบริหารจัดการภายในให้มีเอกภาพและประสิทธิภาพ

เป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์

เป้าประสงค์ที่ 1 ความสามารถในการตอบสนองความต้องการของนิสิต

ได้อย่างครอบคลุม

กลยุทธ์การพัฒนา:

1. การให้บริการนิติตอย่างทันที่
2. การแก้ไขปัญหา นิติตอย่างมีประสิทธิภาพ
3. ช่องทางการสื่อสารครอบคลุมทุกบริการ

เป้าประสงค์ที่ 2 การนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการสื่อสารเพื่อให้บุคลากรสามารถเข้าถึงข้อมูล อย่างถูกต้องและทั่วถึง

กลยุทธ์การพัฒนา: การนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการสื่อสารเพื่อให้บุคลากรสามารถเข้าถึงข้อมูล อย่างถูกต้องและทั่วถึง

เป้าประสงค์ที่ 3 การจัดการหอพักให้ทันสมัยและมีบริการรองรับการใช้ชีวิตระหว่างการพักอาศัย

กลยุทธ์การพัฒนา:

1. การเพิ่มจำนวน นิติตเข้าพัก
2. การสร้างสุขภาวะและการสนับสนุนสิ่งอำนวยความสะดวกในหอพัก

เป้าประสงค์ที่ 4 การสร้างค่านิยมองค์กร Student First University Always

ให้ยึดถือร่วมกัน

กลยุทธ์การพัฒนา: การรณรงค์ค่านิยมร่วมในเรื่อง Student First University Always
เป้าประสงค์ที่ 5 การพัฒนาทักษะด้านภาษาอังกฤษและเทคโนโลยีสารสนเทศ
แก่บุคลากร เพื่อส่งเสริมศักยภาพการปฏิบัติงาน

กลยุทธ์การพัฒนา:

1. การพัฒนาทักษะภาษาอังกฤษเพื่อการสื่อสารของบุคลากรกองกิจการนิสิต
2. การพัฒนาทักษะด้านเทคโนโลยีสารสนเทศของบุคลากร

บทสรุป

องค์กรหรือสถานศึกษาที่จะประสบความสำเร็จได้นั้น จำเป็นต้องมีการวางแผนยุทธศาสตร์ หรือแผนกลยุทธ์ (Strategic planning) ทั้งนี้เนื่องจากแผนกลยุทธ์จะเป็นแนวทางที่ให้ผู้บริหารสามารถดำเนินการได้อย่างมีระบบและมีทิศทางที่ชัดเจน เพื่อมุ่งสู่ความสำเร็จขององค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการกำหนดนโยบายและแผนแบบมีส่วนร่วม นั้น ผู้บริหารและหุ้นส่วนของสถานศึกษาทุกระดับจะต้องร่วมกันในการการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ ค่านิยมร่วม การกำหนดความสามารถหลัก การกำหนดดัชนีวัดความสำเร็จ และการกำหนดจุดมุ่งหมายเชิงกลยุทธ์

ดังนั้น การจะพัฒนาสถานศึกษาให้มีความก้าวหน้า พัฒนาอย่างต่อเนื่อง ผู้บริหารจะต้องให้ความสำคัญต่อการวางแผนกลยุทธ์ (Strategic plan) และจะต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ให้แผนกลยุทธ์มีความทันสมัยและเหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์กรอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะการปรับปรุงให้มีความสอดคล้องกับนโยบายและแผนการศึกษาในระดับชาติที่กำหนดเป็นแผนแม่บทในการจัดการศึกษา ดังนั้น ผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องดำเนินการกำหนดแผนกลยุทธ์ (Strategist) โดยอาศัยแนวคิดและทฤษฎีที่เหมาะสมมาประยุกต์ ให้เป็นทิศทางเดียวกับวิสัยทัศน์และพันธกิจของสถานศึกษา และเมื่อมีการนำแผนกลยุทธ์ไปสู่การไปปฏิบัติแล้ว ผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องมีการติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผนกลยุทธ์ที่วางไว้ โดยอาจตั้งคณะทำงานร่วมในการดำเนินงาน ในขั้นตอนนี้ ซึ่งถือว่าเป็นขั้นตอนสำคัญที่จะบ่งชี้ถึงความสำเร็จหรือความล้มเหลวของแผนงานทั้งหมด รวมทั้งจะได้นำข้อมูลที่ได้รับมาปรับปรุงและพัฒนาแผนให้ดียิ่งขึ้น ในส่วนของการกำกับติดตามนโยบายและแผนนั้นผู้เขียนได้นำเสนอในบทถัดไป

บทที่ 8

การกำกับติดตามนโยบายและแผนการจัดการศึกษา

การขับเคลื่อนการดำเนินงานตามนโยบายและแผนของสถานศึกษาให้ประสบความสำเร็จ จำเป็นต้องอาศัยการกำกับติดตามอย่างเป็นระบบ การกำกับ ตรวจสอบนโยบายและแผนการศึกษาก่อนการประเมินผลนโยบาย เป็นการกำกับตรวจสอบเป็นกิจกรรมที่ดำเนินการก่อนการประเมินผลนโยบาย การกำกับ ตรวจสอบนโยบาย คือ การศึกษาและวิเคราะห์ภายในองค์ประกอบของกระบวนการบริหารนโยบายและแผน ในขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อแสวงหาข้อมูล ข่าวสาร และนำมาใช้ในการปรับปรุงประสิทธิภาพของวิธีการปฏิบัติ เพื่อให้ผลลัพธ์ของนโยบายและแผนเป็นไปตามเจตนารมณ์ที่ตั้งไว้ ซึ่งในบทนี้จะได้กล่าวถึงระบบการกำกับติดตามที่ผู้บริหารสถานศึกษาสามารถนำไปปรับใช้ได้

แนวคิดเกี่ยวกับการกำกับติดตามนโยบายและแผน

การกำกับติดตามนโยบายและแผนจะช่วยให้ผู้บริหารสถานศึกษาสามารถรับทราบผลของการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายใต้ นโยบายและแผนที่น่าไปปฏิบัติ เพื่อจะได้ปรับปรุงการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังที่ ชัยสิทธิ์ เจริญมีประเสริฐ (2546, หน้า 1/39 - 1/40) ระบุว่า แนวคิดในการควบคุมและติดตามผลควรมีองค์ประกอบสำคัญ ดังนี้

1. การติดตามผลการดำเนินการ (Track status) เป็นเครื่องมือสำคัญของผู้บริหารที่จะสร้างความมั่นใจได้ว่า การปฏิบัติงานขององค์กรเป็นไปในทิศทางที่ถูกต้องและสามารถสร้างผลงานที่สอดคล้องตามเป้าประสงค์หรือจุดมุ่งหมายที่วางเอาไว้ การติดตามผลการดำเนินงาน จะช่วยให้ผู้บริหารทราบข้อมูลที่เป็นตัวบ่งชี้ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น ซึ่งจะเป็นข้อมูลแก่ผู้บริหารในการปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป การติดตามผลการดำเนินงานนี้หมายความรวมถึงการรวบรวมผลการดำเนินงานในแต่ละช่วงเวลาของกิจกรรม งาน โครงการต่าง ๆ สอดคล้องตามตัวชี้วัดผลสำเร็จของการดำเนินงานในแต่ละระดับที่ได้กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติงานประจำปี

2. การรายงานความก้าวหน้า (Communicate progress) เป็นกระบวนการหลังจากที่ได้มีการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับผลการดำเนินงานตามแผนกลยุทธ์ภายใต้กรอบของตัวชี้วัดผลสำเร็จของการดำเนินงานในแต่ละช่วงเวลาแล้ว เป็นหน้าที่ของผู้มีหน้าที่ในการกำกับ

ติดตามผลที่จะต้องจัดทำรายงานสรุปเสนอต่อผู้บริหารให้ได้รับทราบความก้าวหน้าในการปฏิบัติงานเป็นระยะ รวมทั้งควรส่งข้อมูลย้อนกลับให้แก่ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อช่วยให้ผู้รับผิดชอบแต่ละระดับ ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามแนวทางที่เหมาะสม

3. การวัดผลและประเมินผล (Measurement and evaluation) จะประกอบด้วย กระบวนการย่อย 3 ขั้นตอน ได้แก่ การเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์และประเมินผลข้อมูล และการนำเสนอผลการประเมิน การวัดผลและประเมินผลจะเป็นการประเมินผลสำเร็จของการปฏิบัติงานตามแผนในแต่ละรอบเวลาที่กำหนด ซึ่งผลที่ได้จากการประเมิน จะเป็นข้อมูลพื้นฐานในการวางแผนกลยุทธ์รอบต่อไปขององค์กร

ส่วน เสนาะ ดิยาว (2543, หน้า 293 - 315) ได้ระบุถึง แนวคิดและหลักการ ในด้านการควบคุมและติดตามผลการปฏิบัติงานซึ่งได้แก่ กระบวนการในการควบคุมและติดตามผล แยกเป็น 4 ขั้นตอน คือ

1. การกำหนดมาตรฐานที่ใช้วัด (Establishing standard) ทุกองค์กรจะมีวัตถุประสงค์ขององค์กร ดังนั้น มาตรฐานที่กำหนดคนโยบายจะต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์นั้น มาตรฐานโดยทั่วไปแยกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

1.1 มาตรฐานผลผลิต (Output standard) ซึ่งวัดด้วยปริมาณ คุณภาพ ต้นทุน และเวลาที่ใช้ จำนวนเงินที่ใช้เปรียบเทียบกับงบประมาณ จำนวนหน่วยผลิตและขนาดของบริการที่ใช้ในระยะเวลาที่กำหนด

1.2 มาตรฐานปัจจัยที่ใช้ในการผลิต (Input Standard) จะวัดด้วยความพยายามที่ให้กับงาน (Work effort) เช่น การวัดประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร เป็นต้น

2. การวัดผลงานที่ทำได้จริง (Measuring actual performance) ได้แก่ การวัดผลงานที่เกิดขึ้นจริงเป็นหน่วยการผลิตที่จริง หรือความพยายามที่ให้กับงานจริง หน่วยวัดที่ใช้จะต้องเป็นอย่างเดียวกันกับมาตรฐานที่กำหนดขึ้นมา เช่น จำนวนที่ผลิต จำนวนวันที่ขาดงาน จำนวนเพิ่มจำนวนรายได้ที่เกิดขึ้น ซึ่งผลงานเหล่านี้ได้มาจากการรายงาน การสังเกต และสถิติตัวเลขต่าง ๆ

3. การเปรียบเทียบผลงานที่ทำได้จริงกับมาตรฐาน (Comparing actual performance with standard) เป็นการเปรียบเทียบเนื้อหาความแตกต่างที่เกิดขึ้น ระหว่างหน่วยงานที่ทำให้อาจจริงกับมาตรฐาน

4. การแก้ไขให้ถูกต้อง (Taking corrective action) ได้แก่ การดำเนินการทางด้านการบริหาร เมื่อพบความแตกต่างระหว่างผลงานที่เกิดขึ้นจริง กับมาตรฐาน เพื่อปรับการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนที่ต้องการ

คุณลักษณะการควบคุมและติดตามผลที่ดี (ชงชัย สันติวงศ์, 2543, หน้า 153 - 154) ได้แก่

1. ต้องประหยัด ระบบการควบคุมและติดตามผลที่ดีนอกจากจะต้องช่วยให้ความมั่นใจว่าองค์กรจะสามารถทำงานบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งเอาไว้แล้ว ในเวลาเดียวกัน การควบคุมและติดตามผลจะต้องคุ้มค่ากับต้นทุนในการดำเนินการด้วย ระบบการควบคุมและติดตามผลที่มากเกินไปจนเกิดความจำเป็น มีวิธีการหรือเทคนิคที่ยุ่งยาก และเสียค่าใช้จ่ายสูงนั้น ย่อมทำให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดี ผู้บริหารจึงควรคำนึงถึงต้นทุนทั้งในแง่ของระยะเวลา และค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในการควบคุมและติดตามผลด้วย

2. รายงานผลต้องรวดเร็ว การควบคุมและติดตามผลจะต้องสามารถรายงานผล ความแตกต่างระหว่างเป้าหมายที่พึงได้รับกับผลงานที่เกิดขึ้นจริงได้อย่างรวดเร็ว เพื่อให้ผู้บริหารสามารถดำเนินการแก้ไข และปรับปรุงข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงที

3. เน้นส่วนสำคัญของผลงาน การควบคุมและติดตามผล จะต้องเน้นถึงส่วนสำคัญของผลงานอันจะส่งผลต่อความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ การวัดในรายละเอียดปลีกย่อย ที่ไม่ใช่ส่วนสำคัญของความสำเร็จของงานตามวัตถุประสงค์ย่อมไม่เกิดประโยชน์ เพราะจะไม่ช่วยชี้ให้เห็นถึงความเป็นไปที่แท้จริงซึ่งจะมีผลต่อความสำเร็จขององค์กร

ประโยชน์ของการควบคุมและติดตามผล (เสนาะ ดิยาวี, 2543, หน้า 154 - 155) มีดังต่อไปนี้

1. ทำให้งานต่าง ๆ มีความสอดคล้องกัน ไม่ว่าจะเป็งานของแต่ละคน หรืองานของแต่ละกลุ่ม รวมถึงงานของแต่ละหน่วยงานสอดคล้องกัน นอกจากนั้นงานตามแผนระยะสั้น และแผนระยะยาวของทั้งองค์กรสอดคล้องกันอีกด้วย

2. ทำให้เป้าหมายขององค์กรสำเร็จสมบูรณ์ทั้งเป้าหมายหลักและเป้าหมายรอง เกิดขึ้นอย่างสอดคล้อง เหมาะสมอย่างมีประสิทธิภาพ หรือด้วยค่าใช้จ่ายที่ต่ำสุด

3. ทำให้วิธีการปฏิบัติงานนโยบาย และกฎเกณฑ์ข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์กรดำเนินไปในแนวทางเดียวกัน ตลอดทั้งระบบ

4. ช่วยป้องกันมิให้ทรัพยากรต่างๆ ของหน่วยงาน ถูกใช้ไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ หรือต้องสูญเสียไปโดยเปล่าประโยชน์

5. ช่วยรักษาคุณภาพของงานให้ตรงตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ และช่วยให้สามารถผลิตสินค้าและบริการ ได้ตรงตามความต้องการของลูกค้าและผู้มาใช้บริการ

6. ทำให้สามารถกำหนดมาตรการในการปรับปรุงแก้ไขและป้องกันความผิดพลาด ในระหว่างกระบวนการปฏิบัติงาน ได้ตลอดเวลา ซึ่งเป็นแนวทางที่ดีกว่าการแก้ไข เมื่อการปฏิบัติงานสิ้นสุดลงแล้ว

กล่าวโดยสรุป การกำกับติดตามนโยบายและแผนเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยให้ผู้บริหารสถานศึกษาสามารถติดตามผลของการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายใต้ นโยบาย และแผนที่น่าไปปฏิบัติเพื่อปรับปรุงการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทำให้งานต่าง ๆ มีความสอดคล้องกัน ป้องกันมิให้ทรัพยากรต่าง ๆ ของหน่วยงาน ถูกใช้ไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ และช่วยรักษาคุณภาพของงานให้ตรงตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้

การกำกับประสิทธิภาพกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การกำกับประสิทธิภาพกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ สามารถดำเนินการได้อย่างน้อย 4 แนวทาง (กล้า ทองขาว, 2557, หน้า 24 - 28) คือ

1. การกำกับประสิทธิภาพโดยรวม หมายถึงการวิเคราะห์ เพื่ออธิบายองค์ประกอบต่าง ๆ ของกระบวนการนำนโยบายและแผนไปปฏิบัติในภาพรวมทั้งหมด กล่าวคือ

1.1 การศึกษากระบวนการปฏิบัติที่จะทำให้แผนงานหรือโครงการบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์

1.2 การศึกษากระบวนการประสานงานที่จะทำให้หน่วยงานที่เข้าร่วมโครงการพึงพอใจ

การพิจารณาประสิทธิภาพของการบริหารแผนงาน 2 องค์ประกอบนี้ จะใช้การสังเกตการปฏิบัติงานของผู้เกี่ยวข้อง ศึกษาโดยการสัมภาษณ์ที่ไม่เป็นทางการเป็นหลัก และอาจใช้แบบสอบถามเพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องตอบแบบเป็นทางการร่วมด้วยก็ได้ตามความจำเป็น ประสิทธิภาพในที่นี้จึงหมายถึง การค้นหาแนวปฏิบัติที่ดี (Good practice) และการประสานงานที่ดีนั่นเอง

1.3 การศึกษาความพึงพอใจของชุมชน (ในพื้นที่ปฏิบัติแผนงาน) เกี่ยวกับการประสานงานและการให้บริการของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ โดยวิธีการสัมภาษณ์ผู้นำชุมชนและกลุ่มเป้าหมายที่ตั้งใจจะให้ได้รับประโยชน์จากนโยบาย ใช้การสังเกตการณ์การจัดประชุมองค์การชุมชนเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นต่อนโยบายหรืออาจจะใช้แบบสอบถามสำรวจความคิดเห็น เพื่อให้สามารถวิเคราะห์จำแนกประเภทและวิเคราะห์เปรียบเทียบความคิดเห็นของกลุ่มเป้าหมายแต่ละพื้นที่ อย่างไรก็ตาม การใช้แบบสอบถามเพื่อเก็บและรวบรวมข้อมูล อาจทำให้ข้อมูลที่ได้รับมีประสิทธิภาพในเชิงการวิพากษ์วิจารณ์ และการแสดงความรู้สึกต่าง ๆ ของผู้ตอบได้น้อยกว่าการสัมภาษณ์ และการสังเกตการณ์โดยตรง

1.4 การศึกษาประสิทธิผลของการประชุมปรึกษาหารือ และการศึกษาประสิทธิผลของการแก้ปัญหาของกลไกต่าง ๆ ขององค์การที่ร่วมรับผิดชอบและร่วมนำนโยบายไปปฏิบัติ

การประชุมปรึกษาหารือระหว่างองค์กรที่นานโยบายไปปฏิบัติ จะเป็นตัวชี้วัดระดับ การประสานงานระหว่างกันได้เป็นอย่างดี ตัวบ่งชี้ประสิทธิผลของการประสานงาน สามารถศึกษา ได้จากการตรวจสอบ และทบทวนรายงานการประชุม หรือศึกษาโดยการเข้าไปสังเกตการณ์ การประชุม โดยตรง ตัวอย่างตัวบ่งชี้ประสิทธิผลของการประชุมที่น่าสนใจ เช่น

1.4.1 ความถี่ของการจัดประชุมเป็นอย่างไร

1.4.2 องค์กรที่เข้าร่วมประชุมและระดับของผู้แทนองค์กรที่เข้ามานั่ง ร่วมประชุมเป็นอย่างไร

1.4.3 ประเด็นสำคัญที่นำมาอภิปรายในที่ประชุมคืออะไร

1.4.4 มีการตัดสินใจหรือการลงมติเพื่อนำไปปฏิบัติอย่างไร

1.4.5 การประชุมส่งผลให้มีการกระจายข้อมูลข่าวสารเป็นไปอย่างทั่วถึงหรือไม่

1.4.6 มีการนำข้อมูลข่าวสารหรือข้อเท็จจริงหลากหลายมาใช้ประกอบการ

ตัดสินใจมากน้อยเพียงใด

1.4.7 มีประเด็นการประชุมชนิดใดที่ไม่มีการอภิปรายถกเถียงหรือนำไปแก้ไข เป็นเพราะอะไร

1.5 การศึกษาระบบการกำกับ ระบบการประเมินประสิทธิผลและประสิทธิภาพ ของกระบวนการนานโยบายไปปฏิบัติ ตัวอย่างตัวบ่งชี้ระบบการกำกับและการประเมิน เช่น

1.5.1 มีการเปรียบเทียบผลผลิตที่กำหนดไว้ในแผนกับผลผลิตจริงจากรายงาน หรือไม่ อย่างไร

1.5.2 มีการพิจารณาคุณภาพของการรายงานหรือไม่

1.5.3 มีการนำผลจากรายงานการประเมินไปทบทวนและปรับปรุงวิธีการปฏิบัติ หรือไม่

1.5.4 ความคิดเห็นต่อประโยชน์ของรายงานเป็นอย่างไร

1.6 การศึกษาคุณลักษณะองค์กรที่นานโยบายไปปฏิบัติ ตัวอย่างตัวบ่งชี้คุณลักษณะ องค์กร เช่น

1.6.1 มีการอธิบายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบและรูปแบบการประสานงานไว้ใน แผนปฏิบัติการจัดองค์กรการบริหารงานแผนชัดเจนเพียงใด

1.6.2 ระบบการทำงานจริงเป็นไปตามแผนภูมิที่แสดงไว้หรือไม่ อย่างไร

1.6.3 มีสภาพคอขวดหรือมีการตัดตอนการทำงานในโครงสร้างหลักขององค์กร ที่นานโยบายไปปฏิบัติหรือไม่

1.6.4 บุคลากรและทีมงานแต่ละระดับมีจำนวนเพียงพอและมีคุณสมบัติตามที่ต้องการหรือไม่

1.6.5 มีตำแหน่งว่างที่ยังไม่มีบุคลากรบรรจุและแต่งตั้งแต่ละระดับอย่างไร
เพราะเหตุใด

1.6.6 การลาออกของบุคลากรแต่ละระดับเป็นอย่างไร

1.7 การศึกษาการบริหารและการควบคุมการเงิน ตัวอย่างตัวบ่งชี้การบริหารและการควบคุมการเงิน เช่น

1.7.1 คุณภาพของข้อมูลข่าวสารและการประมวลสารสนเทศสถานะทางการเงินของแผนงานเป็นอย่างไร

1.7.2 ความรวดเร็วของการรับทราบข้อมูลข่าวสารและรายงานด้านการเงินเป็นอย่างไร

1.7.3 ระยะเวลาและปัญหาการเตรียมการเบิกจ่ายเงินเพื่อสนับสนุนแผนงานเป็นอย่างไร

1.7.4 ช่วงเวลาการตั้งเรื่องเบิกจ่ายกับการได้รับเงินเพื่อนำไปใช้จ่ายตามแผนงานเป็นอย่างไร

1.7.5 การเบิกจ่ายเป็นไปตามเป้าหมายของแผนการใช้จ่ายเงินหรือไม่

2. การกำกับโดยใช้ตัวบ่งชี้ผลรวม การกำกับโดยใช้ตัวบ่งชี้ผลรวมมีลักษณะต่างจากการกำกับประสิทธิภาพรวม การพัฒนาตัวบ่งชี้ผลรวมจะนำไปใช้เพื่อเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานระหว่างองค์กรที่ร่วมนำนโยบายและแผนไปปฏิบัติ หรือเพื่ออธิบายผลงานขององค์กรเดียว ตลอดช่วงเวลาคำเนินแผน ตัวอย่าง ตัวบ่งชี้สำคัญที่ใช้เพื่อการเปรียบเทียบ ได้แก่

2.1 ความสำเร็จของเป้าหมายแผนงาน

2.2 ประสิทธิภาพต่างๆ ไปของกระบวนการดำเนินงานขององค์กรที่นำแผนไปปฏิบัติ และประสิทธิภาพของปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่ร่วมรับผิดชอบแผนงาน รวมทั้งปฏิสัมพันธ์ขององค์กรกับกลุ่มเป้าหมาย และประสิทธิภาพของการสื่อสารระหว่างกันขององค์กรต่าง ๆ ที่ร่วมรับผิดชอบโครงการ

2.3 ความรวดเร็วของการปฏิบัติกิจกรรมในนโยบาย

2.4 ค่าใช้จ่าย (เปรียบเทียบระหว่างกลุ่มเป้าหมาย)

2.5 คุณภาพของผลผลิตนโยบาย

2.6 ความสามารถเข้ามารับประโยชน์จากแผนงานของประชาชนกลุ่มเป้าหมาย

2.7 ความสามารถปฏิบัติซ้ำ

2.8 ความยืดหยุ่นและการปรับตัว

ตัวบ่งชี้ผลรวมเหล่านี้ เมื่อมีการพัฒนาขึ้นมาใช้ อาจจำเป็นต้องแยกกันอธิบาย คือ ไม่จำเป็นจะต้องพิจารณาที่ผลรวมทั้งหมดของทุก ๆ ตัวบ่งชี้ แต่อาจแยกอธิบายแต่ละตัวบ่งชี้ ที่เป็นอิสระจากกัน เช่น ความรวดเร็วในการปฏิบัติกิจกรรมในแผนงานระหว่างองค์การ ก. กับองค์การ ข. และเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายที่ใช้ไปของทั้งสององค์การ (หรือมากกว่า) สำหรับ แต่ละกลุ่มเป้าหมายที่สมควรได้รับประโยชน์จากนโยบายและแผน เป็นต้น นอกจากนี้ อาจนำวิธี จัดลำดับความสำคัญมาใช้ร่วมด้วยก็ได้เช่น การจัดลำดับความสำคัญเกี่ยวกับความสามารถ เข้ารับประโยชน์ได้ของประชาชนกลุ่มเป้าหมาย อาจจัดลำดับกลุ่มเป้าหมายเป็นกลุ่มยากจน มากที่สุด ยากจนมาก ยากจน และค่อนข้างยากจน เกณฑ์เหล่านี้จะช่วยให้ผู้ศึกษานำไปกำหนด ค่าเพื่อการคำนวณได้

3. การกำกับโดยการพัฒนาตัวบ่งชี้ประสิทธิภาพของแต่ละองค์ประกอบของแผนงาน ที่นำไปปฏิบัติ

หมายถึง การศึกษาข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับประสิทธิภาพของแต่ละองค์ประกอบ ของแผนงานที่นำไปปฏิบัติ (มาตรฐานการปฏิบัติงาน) ซึ่งแผนงานหนึ่ง ๆ อาจมีองค์ประกอบ หรือมาตรฐานการปฏิบัติหรือกลุ่มงานหลายกลุ่มงาน ชุดของตัวบ่งชี้ประสิทธิภาพ แต่ละองค์ประกอบที่นักวิเคราะห์พัฒนาขึ้น เพื่อนำไปใช้วัดและเปรียบเทียบกระบวนการ ปฏิบัตินโยบาย ตัวอย่าง ตัวบ่งชี้ประสิทธิภาพในองค์ประกอบของแผนงาน เช่น

3.1 ความรวดเร็วของการปฏิบัติงานนโยบายแต่ละองค์ประกอบ

3.2 ค่าใช้จ่ายในขั้นการปฏิบัติจริงเมื่อเปรียบเทียบกับประมาณการเบื้องต้น

3.3 คุณภาพของผลผลิตนโยบายและบริการที่ได้รับจากการดำเนินแผนงาน

3.4 ความสามารถเข้ามารับประโยชน์จากแผนงานหรือโครงการของประชาชน กลุ่มเป้าหมาย

3.5 ความสามารถกระทำซ้ำเกี่ยวกับกระบวนการปฏิบัติกิจกรรมและการออกแบบ แนวปฏิบัติการชุดของตัวบ่งชี้เหล่านี้ จะนำไปใช้เพื่อวัดประสิทธิภาพขององค์ประกอบย่อย ๆ (มาตรฐานย่อย) ของแผนงานและโครงการที่นำไปปฏิบัติ

4. การกำกับโดยการศึกษาระดับความเป็นองค์การชุมชน ระดับการพัฒนา

หรือระดับความเข้มแข็งขององค์การชุมชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย จะส่งผลต่อแผนงาน หรือโครงการอย่างไร การศึกษาความเป็นองค์การชุมชน หรือองค์การประชาชน มีดังนี้

4.1 ศึกษาการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างองค์การที่นานนโยบายไปปฏิบัติ (โรงเรียน)

กับองค์การชุมชน (เช่น ประชาคม กลุ่มแม่บ้าน) ว่าประชาชนได้รับแจ้งข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้อง

กับองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติอย่างไร และข่าวสารเกี่ยวกับกิจกรรมขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างไร

4.2 ศึกษาการมีส่วนร่วมขององค์การชุมชนต่างสาขา (เช่น กลุ่มผู้สูงวัย กลุ่มเยาวชน กลุ่มอาชีพในชุมชน) ที่เข้าร่วมงานกับองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

4.3 ศึกษาประสิทธิภาพการทำงานขององค์การชุมชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย

4.4 สังเกตกระบวนการตัดสินใจและรูปแบบของการสื่อสารในกระบวนการมีส่วนร่วมขององค์การชุมชน

4.5 ศึกษาปฏิสัมพันธ์ขององค์การชุมชนที่เข้าร่วม โครงการ (เช่น กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มเยาวชนปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่บริหารโครงการ (เช่น วัด องค์การบริหารส่วนตำบล) และกลุ่มภายนอกที่ไม่ได้เข้าร่วมโครงการ (เช่น สถานประกอบการในชุมชน)

กล่าวโดยสรุป การกำกับประสิทธิภาพของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ อาจทำได้อย่างน้อย 4 วิธี คือ การกำกับประสิทธิภาพโดยรวมของการปฏิบัติแผนงาน การกำกับโดยการพัฒนาตัวบ่งชี้ประสิทธิภาพของแต่ละองค์ประกอบของแผนงาน และการกำกับโดยการพัฒนาตัวบ่งชี้ผลรวม การกำกับโดยการศึกษาระดับความเป็นองค์การชุมชน ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ระบบการกำกับตรวจสอบกระบวนการนำนโยบายและแผนไปปฏิบัติ

ระบบการกำกับตรวจสอบผลการปฏิบัติ ตามหลักการบริหารที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ ได้ให้ความสำคัญกับมาตรฐานเพื่อการกำกับตรวจสอบ 4 ด้านอย่างสมดุล เพื่อใช้เป็นกรอบในการกำหนดตัวบ่งชี้ผลการปฏิบัติขององค์การ คือ มาตรฐานด้านการเงิน ด้านผู้รับบริการ ด้านองค์การ และด้านนวัตกรรมการเรียนรู้และการเจริญเติบโตขององค์การที่เรียกว่า การบริหารแบบดุลยภาพ (Balanced scorecard) หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่ง ตัวบ่งชี้ในระบบการกำกับตรวจสอบผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตามหลักการบริหารที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ จะต้องมิชอบข่ายครอบคลุมองค์ประกอบทั้ง 4 ด้าน ดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อให้ผู้บริหารสามารถนำไปใช้พิจารณาผลงานจากอดีต ปัจจุบัน และกระตุ้นให้เกิดผลการปฏิบัติในอนาคต ได้สะดวกกว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยหลายหน่วยงาน (กล้า ทองขาว, 2557, 49 - 50) กล่าวคือ

1. ในการกำกับตรวจสอบผลการปฏิบัติด้านการเงิน (Financial perspective) มุ่งที่จะศึกษาว่ามีปัจจัยอะไรบ้างที่ทำให้้องค์การมีความสำเร็จด้านความประหยัด ความคุ้มค่า ความมีประสิทธิภาพ สามารถป้องกันและกำจัดกาทุจริต

2. การกำกับตรวจสอบผลการปฏิบัติงานด้านผู้รับบริการ (Customers perspective) มุ่งที่จะศึกษาว่ามีปัจจัยอะไรบ้าง ที่ทำให้องค์กรมีความสำเร็จด้านผู้รับบริการ และพิจารณาว่าผู้รับบริการ เช่น ผู้เรียนจากวิทยาลัยอาชีวศึกษาและประชาชน ผู้รับบริการโครงการฝึกอบรมอาชีวศึกษา ระยะเวลาที่มีความพอใจอย่างไร

3. การกำกับตรวจสอบผลการปฏิบัติงานด้านการจัดการภายในองค์กร (Organization perspective) มุ่งที่จะแสวงหาคำตอบว่า มีปัจจัยอะไรบ้างที่ทำให้องค์กรมีความสำเร็จ โดยพิจารณาจากประสิทธิผล ประสิทธิภาพการบริหารจัดการขององค์กร เช่น การจัดโครงสร้างการบริหารจัดการของวิทยาลัย ความสามารถของครู อาจารย์ ความเป็นผู้นำของผู้บริหาร ความรู้ ความสามารถ และความตั้งใจจริงของคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา เป็นต้น

4. การกำกับตรวจสอบผลการปฏิบัติงานด้านนวัตกรรมการเรียนรู้และการเจริญเติบโตขององค์กร (Innovative perspective) เป็นการศึกษาว่า มีปัจจัยอะไรบ้างที่ทำให้องค์กรยังคงความสามารถในการเปลี่ยนแปลง และพัฒนาชุมชนและสังคมได้อย่างต่อเนื่อง เช่น การคิดริเริ่มสร้างสรรค์ การนำนวัตกรรมใหม่มาใช้ในการให้บริการทางการศึกษาและการฝึกอาชีพ การนำแนวคิดทฤษฎีใหม่ ๆ มาใช้ในการบริหารจัดการของผู้บริหาร การนำภูมิปัญญาท้องถิ่น มาบูรณาการในการจัดการการศึกษาของวิทยาลัย เป็นต้น

การบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ เป็นนวัตกรรมทางการบริหาร ที่ผู้นำการเปลี่ยนแปลงสามารถนำไปใช้ในการบริหารนโยบายและแผนขององค์กรทุกประเภท กระบวนการกำกับตรวจสอบ และการประเมินผลการปฏิบัติตามกรอบมาตรฐาน 4 ด้านขององค์กรอย่างสมดุล ที่กล่าวมาแล้ว เป็นแนวคิดสำคัญในการกำกับตรวจสอบนโยบายและแผนการศึกษาไปปฏิบัติ ที่มุ่งการบรรลุวิสัยทัศน์องค์กรเดียวเป็นสำคัญ

กล่าวโดยสรุป ระบบการกำกับตรวจสอบผลการปฏิบัติ ตามหลักการบริหารที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ เป็นการนำระบบประกันคุณภาพมาใช้ โดยกำหนดมาตรฐานตัวบ่งชี้ผลการปฏิบัติขององค์กร คือ มาตรฐานด้านการเงิน ด้านผู้รับบริการ ด้านองค์กร และด้านนวัตกรรมการเรียนรู้ และการเจริญเติบโตขององค์กรที่เรียกว่า การบริหารแบบดุลยภาพ (Balanced scorecard) มาเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการและการกำกับตรวจสอบนโยบายและแผน

การกำกับตรวจสอบนโยบายและแผนระดับเขตพื้นที่และสถานศึกษา

หน่วยงานทางการศึกษาระดับปฏิบัติที่ประชาชนผู้รับบริการเข้าถึงมากที่สุด คือ สถานศึกษาขั้นพื้นฐานระดับประถมและมัธยมศึกษา สถานศึกษาของรัฐเหล่านี้ เป็นหน่วยงานที่นำนโยบายแผนการศึกษาไปปฏิบัติ อยู่ภายใต้การส่งเสริมสนับสนุนและกำกับดูแลของ

เขตพื้นที่การศึกษาตามที่กฎหมายกำหนด ความรับผิดชอบในด้านการกำกับตรวจสอบกระบวนการ
 นำนโยบายและแผนการศึกษาไปปฏิบัติของเขตพื้นที่การศึกษา (ทั้งระดับประถมและมัธยมศึกษา)
 สามารถประยุกต์แนวคิดและแนวทางการกำกับตรวจสอบตามข้อเสนอที่กล่าวมาแล้วข้างต้นได้

สำหรับแนวทางการกำกับตรวจสอบนโยบายและแผนภายในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
 มีข้อสังเกตและข้อเสนอในการดำเนินงานการกำกับตรวจสอบแผนงานและโครงการ
 ของสถานศึกษา ดังนี้ (กล้า ทองขาว, 2557, หน้า 50 - 52)

1. แนวทางการกำกับตรวจสอบกระบวนการนโยบายแผนและโครงการของสถานศึกษา
 เมื่อคณะกรรมการสถานศึกษาให้ความเห็นชอบแผนกลยุทธ์เพื่อการพัฒนาสถานศึกษา คือ
 การประกาศใช้แผนของสถานศึกษา ซึ่งแผนกลยุทธ์สถานศึกษาอาจประกอบด้วยกลยุทธ์ต่าง ๆ
 ที่จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จในช่วงระยะเวลาของแผน (เช่น 3 ปีหรือ 5 ปี) แผนกลยุทธ์
 ที่ถูกแปรสภาพเป็นแผนปฏิบัติการประจำปี (ปีการศึกษา) จะประกอบไปด้วยโครงการ และ
 กิจกรรมต่าง ๆ ที่สถานศึกษาจะต้องดำเนินการให้บรรลุเป้าหมาย วัตถุประสงค์ และให้แล้วเสร็จ
 ภายใน 1 ปี การกำกับตรวจสอบกระบวนการบริหาร โครงการต่าง ๆ จะเริ่มขึ้นตามระยะเวลา
 ของกิจกรรมที่กำหนดไว้ในปฏิทินการทำงานโครงการ แนวทางการกำกับตรวจสอบจึงเป็นเรื่อง
 ที่กลไกการกำกับตรวจสอบที่สถานศึกษาแต่งตั้งให้ทำหน้าที่และรับผิดชอบ จะต้องกำหนด
 แผนกำกับตรวจสอบ โดยการกำหนดองค์ประกอบ (มาตรฐาน) ที่ต้องการตรวจสอบ เช่น
 องค์ประกอบด้านวิถีปฏิบัติกิจกรรมของ โครงการ ด้านการตัดสินใจของผู้รับผิดชอบโครงการ
 ด้านการแสวงหาการสนับสนุนโครงการจากเครือข่ายทั้งภายในและภายนอกสถานศึกษา
 ด้านเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของโครงการที่ต้องการกระทำให้บรรลุผลและอื่น ๆ เป็นต้น
 นอกจากนั้น กลไกที่รับผิดชอบในการกำกับตรวจสอบ จะต้องกำหนดตัวบ่งชี้ผลที่มุ่งหมายให้
 เกิดขึ้น จากการดำเนินโครงการของสถานศึกษา กำหนดเกณฑ์การกำกับตรวจสอบ (เช่น เงื่อนไข
 คุณลักษณะของข้อมูลที่เก็บและรวบรวม เป็นต้นว่า ร่องรอย หลักฐานต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น
 ในกระบวนการนำโครงการหรือกิจกรรมไปปฏิบัติคืออะไร อย่างไร ทั้งในเชิงปริมาณ และ
 เชิงคุณภาพ) ซึ่งตามปกติระบบการกำกับตรวจสอบแผนงานและโครงการต่าง ๆ ของสถานศึกษา
 ควรมีการพิจารณาและจัดทำไปพร้อมกับกระบวนการวางแผนกลยุทธ์ของสถานศึกษา จุดมุ่งหมาย
 ของการกำกับตรวจสอบการปฏิบัติงานบริหารโครงการ คือ การมุ่งแสวงหาข้อมูล ข่าวสาร
 การปฏิบัติ เพื่อนำมาใช้ในการประกอบการตัดสินใจและแก้ไขปัญหาที่อาจทำให้แผนงาน
 และโครงการต่าง ๆ ที่นำไปปฏิบัติ ไม่เป็นไปตามเจตจำนงที่แท้จริงของแผนงานและโครงการ
 สำหรับแนวทางการพัฒนาตัวบ่งชี้ในการกำกับตรวจสอบ สามารถนำแนวทางการกำกับตรวจสอบ
 กระบวนการปฏิบัติ 4 แนวทาง ที่กล่าวมาแล้วไปประยุกต์ใช้ได้

2. แนวทางการกำกับตรวจสอบผลลัพธ์ของแผนงานและโครงการในสถานศึกษา

ขั้นพื้นฐาน การกำกับตรวจสอบผลลัพธ์ของแผนงานและโครงการของสถานศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษาหรือกลไกที่ได้รับมอบหมาย ต้องทำความเข้าใจให้กระจ่าง เกี่ยวกับ แนวคิดและแนวปฏิบัติในการกำกับตรวจสอบผลลัพธ์ของโครงการว่า คืออะไร อย่างไร การกำกับ ตรวจสอบผลลัพธ์ของแผนงานและโครงการสถานศึกษาเป็นการแสวงหาความรู้หรือข้อมูลข่าวสาร การนำแผนหรือโครงการไปปฏิบัติว่า เกิดผลลัพธ์หรือผลกระทบอะไร อย่างไร เช่น ผลลัพธ์ ที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต้องการให้เกิดขึ้นตามแผนและโครงการพัฒนาคุณภาพการศึกษาคืออะไร ผลที่เป็นเงื่อนไขที่มีมาก่อนการจัดทำแผนหรือโครงการนี้คืออะไร หรือผลลัพธ์ที่เป็นเหตุการณ์ ที่มีได้คาดคิดมาก่อนอะไร คืออย่างไร นอกจากนี้จะต้องพิจารณาว่า ผลลัพธ์ของแผนและโครงการ ที่เป็นเป้าหมายหลักจริง ๆ คืออะไร กลุ่มเป้าหมาย (ผู้เรียนครูชุมชน) ได้รับประโยชน์อย่างไร แผนงานหรือโครงการสามารถแก้ปัญหานโยบายได้หรือไม่ อย่างไร ผลลัพธ์ดังกล่าวไปขัดขวาง โอกาสบางลักษณะของกลุ่มเป้าหมายบางกลุ่มหรือไม่ อย่างไร เป็นต้น ส่วนแนวปฏิบัติ เพื่อการวิเคราะห์จะต้องมีการจำแนกแบบจับไขว้ (Cross - classification) เช่น พิจารณาว่า สภาพเศรษฐกิจของครอบครัว ระยะเวลาที่ได้รับ โอกาสกับพฤติกรรมในการดำรงชีวิตประจำวัน ของกลุ่มเป้าหมายเป็นอย่างไร เป็นต้น สำหรับข้อมูลข่าวสารและสารสนเทศที่เก็บและรวบรวม จะมีทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ การประมวลผลข้อมูลที่ได้จากการกำกับตรวจสอบผลลัพธ์ ของแผนและโครงการ จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการวางแผนพัฒนาคุณภาพสถานศึกษา ให้ก้าวไปข้างหน้า ตามอุดมคติของสถานศึกษาให้ยั่งยืนต่อไป

กล่าวโดยสรุป การกำกับตรวจสอบนโยบายและแผนภายในสถานศึกษาอาจดำเนินการ กำกับติดตามภายใต้แผนกลยุทธ์เพื่อการพัฒนาสถานศึกษา ซึ่งเห็นชอบโดยคณะกรรมการ สถานศึกษา ซึ่งจะประกอบไปด้วย โครงการและกิจกรรมต่าง ๆ ที่สถานศึกษาจะต้อง ดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายเพื่อให้แล้วเสร็จภายในขอบเขตเวลา การกำกับตรวจสอบกระบวนการ บริหารโครงการต่าง ๆ จะเริ่มขึ้นตามระยะเวลาของกิจกรรมที่กำหนดไว้ในปฏิทินการทำงาน โครงการ

บทสรุป

การกำกับติดตามนโยบายและแผนเป็นหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษา ถือเป็น ภาระงานด้านการประกันคุณภาพการศึกษาก็ว่าได้ เพราะนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ปรากฏ ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ในมาตรา 48 ระบุว่าให้หน่วยงานต้นสังกัดและสถานศึกษาจัดให้มีระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา

และให้ถือว่า การประกันคุณภาพภายในเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารการศึกษาที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยมีการจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อหน่วยงานต้นสังกัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเปิดเผยต่อสาธารณชน เพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา และเพื่อรองรับการประกันคุณภาพภายนอก ดังนั้นการกำกับติดตามจึงเป็นกระบวนการสำคัญในการดำเนินงานด้านประกันคุณภาพ เพราะนโยบายและแผนจะสามารถมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลได้ต้องอาศัยการพิจารณาปรับปรุงในทุกขั้นตอนของกระบวนการนำนโยบาย และแผนไปปฏิบัติ โดยอาศัยหลักการติดตามและควบคุมที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้วิธีการปฏิบัติ นโยบาย และกฎเกณฑ์ข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์กรดำเนินไปในแนวทางเดียวกัน ตลอดทั้งระบบ และเป็นไปตามเป้าหมายของสถานศึกษาที่วางไว้

การดำเนินงานตามนโยบายและแผนนั้น จำเป็นต้องมีการตรวจสอบ การวัด การตัดสินใจเกี่ยวกับผลการปฏิบัติงานตามนโยบายและแผน ว่านำไปปฏิบัติแล้วมีผลสัมฤทธิ์อยู่ในระดับใด โดยอาศัยการวัดบนพื้นฐานของหลักการและเหตุผล เพื่อนำข้อมูลที่ได้มานั้นมาทำการสรุปผลต่อไป ซึ่งผู้เขียนได้นำเสนอการประเมินผลนโยบายและแผนไว้ในบทถัดไป

บทที่ 9

การประเมินผลนโยบายและแผนการจัดการศึกษา

การประเมินผลจะทำให้ผู้บริหารทราบว่าผลที่ได้รับจากการดำเนินนโยบายและแผนไปปฏิบัติแล้วนั้นประสบความสำเร็จตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่มุ่งหวังหรือไม่ มีปัญหาอุปสรรคใดบ้างในระหว่างดำเนินการ สามารถตอบสนองต่อความต้องการได้มากน้อยเพียงใด ควรมีการปรับปรุง ดำเนินการต่อไปหรือควรรุค การประเมินผลจะมีผลต่อความสำเร็จของแผนงานและโครงการต่าง ๆ ซึ่งผู้บริหารสถานศึกษาจำเป็นต้องใช้การประเมินผลเป็นเครื่องมือในการบริหารงานให้เกิดคุณภาพ ในบทนี้จะกล่าวถึงความสำคัญและกระบวนการประเมินผล

ความหมายและความสำคัญของการประเมินผล

แอนเดอร์สัน (Anderson, 2003) ระบุว่า การประเมินผลนโยบาย เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประมาณการ การเปรียบเทียบผลของการแปลงนโยบายสู่ภาคปฏิบัติกับสิ่งที่คาดว่าจะเกิดขึ้น กิจกรรมนี้เป็นกิจกรรมที่ทำอย่างต่อเนื่องตลอดเวลาในทุกขั้นตอนของกระบวนการนโยบาย ในการประเมินผลนโยบายนั้น ผู้ประเมินจะต้องทราบอย่างน้อยที่สุดในประเด็นต่อไปนี้ คือ เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของนโยบายคืออะไร การดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายกำหนดไว้อย่างไร และผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานทั้งหมดเป็นอย่างไร ส่วน รอบบิน (Robbin, 1980) ที่กล่าวว่า การประเมินผลนโยบายเป็นกระบวนการของการดูแลติดตาม เพื่อที่จะดูว่าองค์กรหรือหน่วยงานได้รับและใช้ทรัพยากรเพื่อการดำเนินงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของโครงการอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพียงใด เช่นเดียวกับ เสน่ห์ จุ้ยโต (2551) ที่ให้ความหมายของการประเมินผลนโยบายว่าเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จของแผนและโครงการ ซึ่งเป็นเรื่องของการวัดและการตัดสินใจเกี่ยวกับผลการปฏิบัติงานตามแผนและโครงการ โดยเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และมาตรฐานที่กำหนดไว้

นอกจากนี้ เสน่ห์ จุ้ยโต ยังได้กล่าวถึง ความสำคัญของการประเมินผลนโยบายไว้สำหรับผู้บริหารทั้งหลาย โดยมีประเด็นที่มีความสำคัญดังต่อไปนี้

1. ช่วยตัดสินใจให้มีแผนและโครงการต่อไป หรือจะยุติ ซึ่งการประเมินผลความสำเร็จของแผนและโครงการจะทำให้ทราบถึงปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องรวมทั้งทราบถึงผลผลิตและผลกระทบของแผนและโครงการด้วย

2. ช่วยปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงานและแนวทางปฏิบัติให้ก้าวหน้า การประเมินของแผนและโครงการจะมุ่งไปสู่การประเมินผลของการปฏิบัติของผู้บริหารแผนและโครงการรวมทั้งทีมงานที่เกี่ยวข้องด้วย

3. ช่วยตัดสินใจในการเพิ่มหรือตัดออกซึ่งกลยุทธ์และเทคนิคของแผนและโครงการบางอย่าง ในกรณีที่แผนและโครงการเกิดปัญหาและข้อขัดข้องอาจจำเป็นที่จะต้องใช้เทคนิคหรือกลยุทธ์ใหม่ ๆ เข้ามาประยุกต์ใช้เพื่อที่จะทำให้การบริหารแผนและโครงการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล

4. ช่วยในการพิจารณาขยายแผนและโครงการไปยังหน่วยงานอื่น ซึ่งการประเมินเกี่ยวกับแผนและโครงการดังกล่าว ทำให้ทราบถึงความสำเร็จของแผนและโครงการนั้น ในกรณีที่แผนและโครงการประสบผลสำเร็จอาจจะนำมาเป็นแนวทางและข้อมูลสำหรับการบริหารงาน

5. ช่วยจัดสรรทรัพยากรระหว่างแผนและโครงการที่เลือกแล้วให้เกิดประโยชน์สูงสุด กล่าวคือ ในกรณีที่มีหลายแผน หลายโครงการ แต่มีทรัพยากรจำกัด ไม่อาจแบ่งสรรทรัพยากรให้ได้ตามแผนและโครงการ จำเป็นต้องเลือกเฉพาะบางแผนและบางโครงการมาดำเนินการ

กล่าวโดยสรุป การประเมินผลนโยบายและแผนการจัดการศึกษาเป็นการประเมินผลกระทบทหรือผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานตามนโยบายและแผนนั้น เพื่อเป็นการตรวจสอบการวัด การตัดสินใจเกี่ยวกับผลการปฏิบัติงานตามนโยบายและแผนโดยเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และมาตรฐานที่กำหนดไว้ ว่านำไปปฏิบัติแล้วมีผลสัมฤทธิ์อยู่ในระดับใด โดยอาศัยการวัดบนพื้นฐานของหลักการและเหตุผล เพื่อนำข้อมูลที่ได้มานั้นมาทำการสรุปผลต่อไป

กระบวนการประเมินผลแผนงานและโครงการ

หลังจากมีการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติในรูปแบบแผนงานและโครงการต่าง ๆ ในสถานศึกษาแล้ว ผู้บริหารจำเป็นต้องอาศัยกระบวนการประเมินผลซึ่งมีขั้นตอนที่สอดคล้องกัน 7 ขั้นตอน (สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์, 2547, หน้า 14 - 19) ดังนี้

1. การกำหนดวัตถุประสงค์สำหรับการประเมินผล ในการกำหนดวัตถุประสงค์ สำหรับการประเมินผล มีปัจจัยที่ผู้ประเมินผลจะต้องให้ความตระหนัก คือ วัตถุประสงค์ของการประเมินผลที่ไม่จำเป็นที่จะต้องเหมือนกับวัตถุประสงค์ของโครงการเสมอไป แต่ขึ้นอยู่กับความเหมาะสม

2. การเลือกวัตถุประสงค์ของโครงการที่ต้องการจะวัด ในการเลือกวัตถุประสงค์ของโครงการ ที่ต้องการจะวัดหรือประเมินผล ผู้ประเมินผลจะต้องตระหนักว่าวัตถุประสงค์ของโครงการบาง วัตถุประสงค์ยังอาจวัดไม่ได้ในช่วงเวลาที่ทำการประเมินผล เนื่องจากเป็นวัตถุประสงค์ระยะยาว ใช้งบประมาณการประเมินที่สูงเกินไปหรือมีความซับซ้อนของวัตถุประสงค์ เป็นต้น

3. การเลือกอุปกรณ์ เครื่องมือและกระบวนการ ผู้ประเมินผลโครงการจะต้องทำการตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้อุปกรณ์ เครื่องมือ และกระบวนการในการกำหนดเนื้อหาสาระของสิ่งที่ ต้องการจะวัด เช่น แบบสอบถาม การสัมภาษณ์ การสุ่มตัวอย่าง เป็นต้น

4. การเลือกตัวอย่าง เป็นกำหนดตัวแทนของประชากรเป้าหมายเพื่อการสุ่มตัวอย่างที่ต้องการศึกษา ผู้ประเมินผลจะต้องมั่นใจว่ากลุ่มที่ใช้ควบคุมหรือเปรียบเทียบกับนั้น มีความเหมาะสมแล้ว

5. การกำหนดการวัด และตารางเวลาการสังเกต เป็นการกำหนดการวัดผล ทั้งในช่วงก่อนดำเนิน โครงการ เพื่อกำหนดเป็นเกณฑ์การประเมินเบื้องต้นและทำการวัด หลังจากที่ได้ดำเนิน โครงการ แล้วเสร็จเพื่อสามารถนำผลที่เกิดขึ้นมาเปรียบเทียบกัน สิ่งสำคัญที่ผู้ประเมินผลตระหนัก คือ การเลือกเวลาที่เหมาะสมในการวัดผล จำนวนครั้งในการวัดผล เป็นต้น

6. การเลือกเทคนิควิเคราะห์ ในการเลือกเทคนิควิเคราะห์นี้ ผู้ประเมินผลจะทำการกำหนด สมมติฐานจาก โครงการเพื่อการวัดขึ้นมาก่อน จากนั้นจึงทำการหาเทคนิค เช่น สถิติต่าง ๆ เพื่อนำมาใช้ในการวิเคราะห์ที่มีความเหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงของข้อมูลที่มีอยู่

7. การหาข้อสรุปและเสนอแนะ ผู้ประเมินผลจะทำการสรุปและให้ข้อเสนอแนะ หลังจากการประเมินผลแล้ว ซึ่งผู้ประเมินควรให้การสรุปและให้ข้อเสนอแนะที่ระมัดระวัง เพื่อป้องกันความเข้าใจผิดที่เกิดจากการที่ผู้อื่นตีความในทางที่เป็นประโยชน์ต่อเจ้าของโครงการ และอาจจะให้ข้อเสนอแนะให้มีการดำเนิน โครงการที่ต้องใช้งบประมาณที่เพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นการตีความที่แตกต่างออกไปจากการให้ข้อเสนอแนะของผู้ประเมิน

การวางแผนเพื่อการประเมินผลเป็นสิ่งที่ผู้บริหารจำเป็นต้องอาศัยการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งมีกระบวนการที่สำคัญ 6 ขั้นตอน (มยุรี อนุমানราชชน, 2548, หน้า 263 - 271) ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 กำหนดผู้ที่เกี่ยวข้องกับโครงการ โดยผู้ที่เกี่ยวข้องกับโครงการทั้งผู้ที่ได้รับผลประโยชน์หรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการประเมินผล เช่น ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากโครงการประเภทและจำนวนของผู้รับบริการ เป็นต้น จะต้องระบุให้ชัดเจน ได้แก่ ผู้ปฏิบัติงาน ในโครงการ ผู้รับบริการ ผู้สนับสนุนโครงการ เป็นต้น นอกจากนี้ผู้ประเมินควรทราบภูมิหลัง ความสนใจ ทักษะคิด ชื่อเสียงของผู้ที่เกี่ยวข้องกับโครงการให้มากที่สุด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประเภทของโครงการและ ลักษณะของการประเมิน เช่น มหาวิทยาลัยจะประเมินจากผู้รับบริการ ได้แก่ นักศึกษา ผู้ปกครอง ผู้ประกอบการ เป็นต้น รวมทั้งขึ้นอยู่กับประเมินว่าจะมุ่งเน้นกลุ่มเป้าหมายหรือครอบคลุมผู้ที่ เกี่ยวข้องเพื่อทราบผลกระทบจากโครงการอย่างไร สำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องกับโครงการ เช่น ผู้ปฏิบัติงาน ในโครงการก็ต้องเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนการวางแผนประเมินผล

นอกจากนี้ ผู้ประเมินควรทราบ ถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหาร โครงการกับผู้ปฏิบัติงาน ในโครงการ เพื่อจะได้รับความช่วยเหลือ และความร่วมมือด้านต่าง ๆ ขณะทำการวางแผน ประเมินผลอีกด้วย

ขั้นตอนที่ 2 จัดการประชุมเบื้องต้น ก่อนที่จะตัดสินใจทำการประเมินและกำหนด รายละเอียดของ โครงร่างการประเมินผล ผู้ประเมินควรจัดการประชุมเบื้องต้นก่อนเพื่อพบปะ บุคคลที่เกี่ยวข้องกับโครงการและรวบรวมข้อมูลด้านต่าง ๆ เช่น โครงการเป็นประเภทใด ต้องการผลการประเมินด้านใด

ขั้นตอนที่ 3 ประเมินความสามารถที่จะรับการประเมิน เป็นการวิเคราะห์และพิจารณา ข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ของโครงการว่า มีความพร้อมที่จะรับการประเมินหรือไม่ หลังจาก ผู้ประเมินได้ทำความเข้าใจกับผู้ที่เกี่ยวข้องกับโครงการเพื่อรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับที่มา และ ความสำคัญของโครงการ วัตถุประสงค์และทรัพยากรของโครงการ เพื่อทำการตัดสินใจว่าจะ ทำการประเมินหรือไม่ โครงการที่สามารถประเมินได้ควรจะเป็น โครงการที่มีความสัมพันธ์ ตามหลักเหตุผล ระหว่างสิ่งที่คาดหวังว่าจะเกิดขึ้นจากการดำเนินงานในอนาคต นอกจากนี้ทรัพยากร จะต้องได้รับการจัดสรรเพื่อทำการประเมินอย่างเพียงพอ และผู้สนับสนุนโครงการต้องการ ให้ผู้ปฏิบัติงานได้รับการประเมิน เมื่อโครงการได้เกิดผลลัพธ์ตามวัตถุประสงค์ของโครงการ

ขั้นตอนที่ 4 ตรวจสอบเอกสารที่เกี่ยวข้องกับโครงการ ผู้ประเมินที่มีประสบการณ์ ในการประเมินผลโครงการหลาย ๆ สาขาจะคุ้นเคยกับการทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้อง ส่วนผู้ประเมินที่เชี่ยวชาญเฉพาะสาขาจะพัฒนาความรู้ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเฉพาะที่จะช่วย พัฒนาทฤษฎีในด้านนั้น ๆ ได้ ส่วนผู้ประเมินที่ขาดประสบการณ์ในการประเมินเฉพาะด้าน อาจต้องใช้เวลาศึกษาเนื้อหาของเรื่องนั้น ระเบียบวิธีวิจัยจากเอกสารที่เกี่ยวข้องและศูนย์ข้อมูล ต่าง ๆ ก่อนที่จะเสนอรูปแบบการประเมินและ สร้างเครื่องมือในการประเมินผล ในการทบทวน เอกสารที่เกี่ยวข้อง ผู้ประเมินควรสนใจประเด็นสำคัญ เช่น เคยมีการประเมินผลโครงการแบบนี้ หรือไม่และทำการประเมินรูปแบบใด เครื่องมือหรือมาตรวัด ได้ถูกพัฒนาขึ้นเพื่อใช้ ในการประเมินผลหรือไม่ เครื่องมือดังกล่าวมีความเชื่อมั่นและมีความเที่ยงตรง เพียงใด ใช้สถิติประเภทใดและเหมาะสมกับการวิเคราะห์หรือไม่ เป็นต้น

ขั้นตอนที่ 5 กำหนดระเบียบวิธีวิจัย หลังจากทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องแล้วผู้ประเมิน ก็พร้อมที่จะตัดสินใจเลือกระเบียบวิธีวิจัย ได้แก่ กลยุทธ์และการออกแบบระเบียบวิธีวิจัย ประชากร และกลุ่มตัวอย่าง กลุ่มควบคุมและกลุ่มทดลอง การเลือกวิธีการวัด การเก็บรวบรวมข้อมูล การเลือกใช้สถิติและการรายงานผลฉบับสมบูรณ์ ตามลำดับ ในด้านกลยุทธ์การประเมินผล ถูกกำหนดโดยประเภทการประเมิน เช่น การประเมินผลด้านประสิทธิผล ผู้ประเมินสามารถ

ทำการประเมินมากกว่า 1 ประเภท นอกจากนี้การออกแบบการประเมินผลจะถูกกำหนดด้วยตัวแปรต่าง ๆ ได้แก่ การเก็บรวบรวมข้อมูล

ขั้นตอนที่ 6 การนำเสนอโครงร่างผลการประเมินผลที่เป็นลายลักษณ์อักษร หลังจากได้ดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ แล้ว ผู้ประเมินต้องเตรียมจัดทำร่างผลการประเมินที่เป็นลายลักษณ์อักษรหรือเอกสารรายงานผลสำหรับนำเสนอต่อผู้บริหาร โครงการและผู้บริหารระดับสูง โครงร่างนี้ควรได้รับความเห็นชอบร่วมกันระหว่างผู้ประเมินและผู้ปฏิบัติ ในประเด็นเกี่ยวกับลักษณะและประเภทของการประเมินผล วัตถุประสงค์ของการประเมินผล มาตรฐานวัตถุประสงค์ของโครงการ ความพร้อมที่จะให้ทำการประเมินผล เป็นต้น

พิชิต ฤทธิรัฐ (2555, หน้า 74 - 75) ได้อธิบายถึง ลักษณะสำคัญของการประเมินแผนงานและโครงการ ดังนี้

1. ประเมินแผนงานและโครงการมีวัตถุประสงค์มากกว่าการตรวจสอบการบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของแผนงานและโครงการที่กำหนดไว้ล่วงหน้า แต่ยังคงครอบคลุมไปถึงการตรวจสอบผลกระทบที่เกิดขึ้นโดยไม่ได้ตั้งใจด้วย
2. ประเมินแผนงานและโครงการมิได้จำกัดอยู่เพียงการตรวจสอบขั้นสุดท้ายที่เกิดขึ้นเมื่อดำเนินประเมินแผนงานและโครงการได้เสร็จสิ้นลงแล้วเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการประเมินความเหมาะสมและความพร้อมของการจัดทำแผนงานและโครงการก่อนที่จะเริ่มดำเนินการ ตลอดจนการประเมินความก้าวหน้าในระหว่างที่มีการดำเนินประเมินแผนงานและโครงการอีกด้วย
3. การประเมินแผนงานและโครงการเป็นกระบวนการที่สนใจในการหาคำตอบต่าง ๆ ซึ่งเป็นข้อมูลเฉพาะโครงการใดโครงการหนึ่ง ไม่ได้สนใจในเรื่องการค้นหายุทธวิธีหรือหลักเกณฑ์เพื่อนำไปใช้ในการสรุปอ้างอิงต่อไป หากแต่เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อใช้ประโยชน์เฉพาะแผนงานและโครงการนั้น ๆ ซึ่งไม่เหมือนกับการวิจัย
4. การประเมินแผนงานและโครงการ เป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารจัดการโครงการที่ช่วยให้ได้ข้อมูลสารสนเทศย้อนกลับ เพื่อการตัดสินใจในการปรับปรุงพัฒนาแผนงานและโครงการให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของโครงการ
5. การประเมินแผนงานและโครงการเป็นความรับผิดชอบของผู้บริหารจัดการแผนงานและโครงการหรือผู้ปฏิบัติงานแผนงานและโครงการ แนวโน้มของการประเมินแผนงานและโครงการในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม กล่าวคือ แทนที่จะเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของบุคคลภายนอกเป็นผู้ประเมิน แต่หากเน้นความสำคัญที่ผู้ปฏิบัติงานแผนงานและโครงการเป็นผู้ประเมินเองและในลักษณะของการประเมินตนเอง

นอกจากกระบวนการต่าง ๆ ในการประเมินผลแล้ว ปัจจัยสำคัญที่ผู้ประเมินแผนงาน และโครงการควรให้ความสำคัญและจะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ มีอยู่ด้วยกันหลายประการ (สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์, 2547, หน้า 6 - 7) ดังนี้

1. ขอบเขตของโครงการ เป็นการพิจารณาถึงความครอบคลุมพื้นที่ เช่น ประเทศ จังหวัด ชุมชน เป็นต้น ดังนั้นผู้ประเมินผลโครงการจะต้องให้ความสำคัญและประเมินผลให้เกิดความครอบคลุมกับพื้นที่ที่ต้องพิจารณาและเป็นความรับผิดชอบจากการดำเนินโครงการ

2. ขนาดของโครงการ เป็นการพิจารณาถึงจำนวนของผู้ที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการ ซึ่งผู้ประเมินผลโครงการจะต้องพิจารณาถึงจำนวนคน การมีส่วนร่วมของผู้ที่มีความเกี่ยวข้องกับโครงการอย่างทั่วถึง ตลอดจนพิจารณาถึงประเด็นที่เกี่ยวข้องอย่างรอบคอบ อีกด้วย

3. ระยะเวลาของโครงการ เป็นการพิจารณาถึงระยะเวลาที่มีการดำเนินโครงการ ตั้งแต่เริ่มต้น จนถึงสิ้นสุดกิจกรรม ซึ่งผู้ประเมินผลโครงการจะต้องพิจารณาและกำหนดช่วงเวลาในการประเมินผลโครงการอย่างเหมาะสมจึงจะทำให้การประเมินผลเกิดประสิทธิภาพตามมา

4. ความชัดเจนและความเฉพาะของปัจจัยนำเข้า เป็นการพิจารณาถึงปัจจัยที่นำเข้าสู่การดำเนินโครงการเพื่อที่ทำให้ผู้ประเมินผลโครงการสามารถประเมินผลได้อย่างชัดเจน ในด้าน ปัจจัยนำเข้าที่ใช้ไปในการดำเนินโครงการ เช่น บุคลากร วัสดุ อุปกรณ์ งบประมาณ เป็นต้น

5. ความสลับซับซ้อนของเป้าหมาย เป็นการพิจารณาถึงลักษณะของเป้าหมาย ที่มีความสลับซับซ้อน ซึ่งผู้ประเมินผลโครงการจะต้องวิเคราะห์ และพิจารณาถึงความสลับซับซ้อนของเป้าหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีเป้าหมายย่อยๆ และมีความต้องการการบรรลุต่างกัน

6. ช่วงเวลาของเป้าหมาย เป็นการพิจารณาถึงช่วงเวลาเป้าหมายทั้งในระยะสั้น ปานกลาง หรือระยะยาว ที่สามารถบรรลุผลเกิดขึ้น จะทำให้ผู้ประเมินผลโครงการสามารถกำหนดช่วงเวลาที่เหมาะสมสำหรับการประเมินผลในช่วงระยะเวลาต่าง ๆ ได้อย่างครอบคลุม

กล่าวโดยสรุป การประเมินผลเป็นกระบวนการสำคัญหลังจากมีการแปลงนโยบาย ไปสู่การปฏิบัติในรูปแผนงานและโครงการต่าง ๆ เพื่อให้ผู้บริหารได้ใช้ข้อมูลสารสนเทศ จากผลการประเมินผลแผนงานและโครงการในการตัดสินใจดำเนินโครงการในอนาคต โดยอาศัย กระบวนการประเมินผล 7 ขั้นตอน ได้แก่ การกำหนดวัตถุประสงค์สำหรับการประเมินผล การเลือกวัตถุประสงค์ของโครงการที่ต้องการจะวัด การเลือกอุปกรณ์ การเลือกตัวอย่าง การกำหนดการวัด การเลือกเทคนิควิเคราะห์ และการหาข้อสรุปและเสนอแนะ ตามลำดับ

ปัญหาในการประเมินผลนโยบายและแผนการจัดการศึกษา

เก็จนก เอื่องศ์ (2557, หน้า 29 - 30) ได้ประมวลแนวคิดเกี่ยวกับปัญหาในการประเมินนโยบายการศึกษา สามารถสรุปปัญหาในการประเมินนโยบายการศึกษาได้ ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับตัวนโยบาย มีปัญหาที่เกิดขึ้นหลายประเด็น ดังนี้

1.1 ปัญหาที่เกิดจากเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของนโยบายไม่ชัดเจน ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การประเมินนโยบายไม่บรรลุวัตถุประสงค์ การที่ผู้ประเมินไม่เข้าใจชัดเจนในเป้าหมายหรือเจตนารมณ์ของนโยบาย ปัญหาส่วนหนึ่งคือตัวนโยบายเองขาดความชัดเจน ซึ่งส่งผลต่อการกำหนดตัวชี้วัดและเกณฑ์ในการประเมินไม่ครอบคลุมชัดเจน และไม่สามารถวัดประเมินได้

1.2 วัตถุประสงค์ของนโยบายบางครั้งก่อให้เกิดการถกเถียงและความขัดแย้งทางการเมือง ดังนั้น หน่วยงานราชการจึงมักหลีกเลี่ยงการประเมินเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้น

1.3 นโยบายจำนวนมากจะมีค่านิยมเชิงสัญลักษณ์คือมีความเป็นนามธรรม นโยบายเหล่านี้อาจจะไม่สามารถเปลี่ยนเงื่อนไขหรือสภาพการณ์ต่าง ๆ ของกลุ่มเป้าหมายได้อย่างแท้จริง แต่นโยบายเพียงช่วยให้กลุ่มเป้าหมายรู้สึกว่ามีรัฐหรือผู้กำหนดคนนโยบายให้ความห่วงใยและสนใจเท่านั้น หรือนโยบายบางนโยบายผลลัพธ์ของนโยบายมีความเป็นนามธรรม ไม่เห็นผลที่สามารถจับต้องได้

2. ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการศึกษาประเมิน มีปัญหาที่เกิดขึ้น ดังนี้

2.1 ความยากลำบากในการระบุความสัมพันธ์เชิงเหตุผล ในการประเมินมักเกิดความไม่ชัดเจนว่า เงื่อนไขของนโยบายเป็นสิ่งที่ส่งผลต่อผลลัพธ์ของนโยบายหรืออาจมีตัวแปรแทรกซ้อนอื่นที่ส่งผลหรือไม่ ในแง่นี้จำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้ประเมินจะต้องพิจารณาเลือกรูปแบบหรือวิธีการประเมินที่เหมาะสม เพื่อช่วยให้การประเมินมีความน่าเชื่อถือ ดังเช่นนโยบายบางลักษณะอาจต้องใช้การประเมินโดยการทดลองหรือกึ่งทดลอง

2.2 การประเมินนโยบายมีหลายประเภท ตั้งแต่การประเมินความเป็นไปได้ การประเมินกระบวนการ การประเมินผลกระทบนโยบาย การประเมินย้อนหลัง เป็นต้น แต่ละประเภทของการประเมินมีลักษณะแตกต่างกัน ดังนั้น ผู้ประเมินต้องเลือกรูปแบบหรือวิธีการประเมินให้เหมาะสมกับประเภทต่าง ๆ ของนโยบาย จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาพิจารณาให้ละเอียดว่า รูปแบบหรือวิธีการประเมินแต่ละรูปแบบมีจุดเด่น จุดอ่อนอย่างไร

2.3 ความยากลำบากในการได้มาซึ่งข้อมูล ในการประเมินนโยบายบ่อยครั้งจะมีปัญหาในเรื่องการขาดแคลนข้อมูลที่เกี่ยวข้องและมีความเที่ยงตรง ซึ่งอาจสืบเนื่องจากปัญหา

การขาดความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย หรือมีปัญหาของผู้ประเมินที่ยังขาดความสามารถในการเข้าถึงข้อมูล รวมทั้งปัญหาของความซับซ้อนของนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ

3. ปัญหาเกี่ยวกับการต่อต้านจากฝ่ายเจ้าหน้าที่หรือทางราชการ มีปัญหาที่เกิดขึ้น ดังนี้

3.1 การไม่ได้รับความร่วมมือและการเข้ามาแทรกแซงการประเมิน การประเมินนโยบายเป็นเรื่องของการรายงานข้อค้นพบ และตัดสินใจตามข้อมูล ข้อเท็จจริง แต่สำหรับเจ้าหน้าที่หรือผู้มีอำนาจที่รับผิดชอบนโยบาย หากผลการประเมินออกมาในทางลบ ก็จะส่งผลกระทบต่อเจ้าหน้าที่หรือมีผลต่อปัญหาทางการเมืองที่กำลังจะเกิดขึ้น ดังนั้น การต่อต้าน การไม่ให้ความร่วมมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล และการไม่ให้ข้อมูลที่ถูกต้องจึงเกิดขึ้น ปัญหานี้บางที่เรียกว่า “การเมืองของการประเมิน” คือ การที่ผู้บริหารหรือนักการเมืองพยายามสร้างอิทธิพลหรือเข้ามามีอิทธิพลต่อกระบวนการนโยบาย

3.2 ปัญหาที่ตามมาจากการต่อต้านคือ การไม่ยอมรับผลประเมิน โดยอาจถูกโจมตีว่าผลการประเมินไม่น่าเชื่อถือ ไม่มีน้ำหนักเพียงพอ โดยกล่าวหาถึงการออกแบบการประเมินว่าไม่ถูกต้อง ใช้ไม่ได้ ข้อมูลที่ได้ไม่มีน้ำหนักเพียงพอ ดังนั้น เมื่อเกิดปัญหาเช่นนี้จึงพบว่าผลการประเมินขาดการยอมรับ ขาดอิทธิพลในการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงนโยบาย

4. ปัญหาที่เกิดจากจากผู้ประเมิน ผู้ประเมินนโยบายอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

1) ผู้ประเมินจากภายในองค์กร คือ ผู้ที่รับผิดชอบนโยบายหรือ โครงการ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องภายในองค์กร และ 2) ผู้ประเมินจากภายนอก อาจหมายถึงนักวิชาการ จากหน่วยงาน สถาบัน หรือมหาวิทยาลัย หรือจากองค์กรภายนอก ผู้ประเมินทั้ง 2 ประเภท อาจมีผลก่อให้เกิดปัญหาได้ ดังนี้

4.1 กรณีเป็นผู้ประเมินภายนอก อาจเกิดปัญหาในด้านความเข้าใจเกี่ยวกับวัตถุประสงค์นโยบาย สาระของนโยบาย กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ และวัฒนธรรมการปฏิบัติงานขององค์กร ซึ่งต้องศึกษาอย่างละเอียดลึกซึ้งและออกแบบการประเมินให้เหมาะสม นอกจากนั้นหากมีปัญหามองการเมืองของการประเมินก็ทำให้ไม่ได้รับความร่วมมือ และเข้าถึงข้อมูลได้ยาก รวมทั้งอาจไม่ได้ข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริง หากผู้ประเมินขาดทักษะและประสบการณ์

4.2 กรณีที่ผู้ประเมินภายใน ข้อดีคือมีความเข้าใจในสาระของนโยบายและเข้าใจวัฒนธรรมการปฏิบัติงานในองค์กรได้เป็นอย่างดี แต่การประเมินโดยบุคลากรภายในอาจมีคำถามในด้านการยอมรับ และการมีอคติต่อการประเมิน ซึ่งทำให้ผลการประเมินขาดความน่าเชื่อถือ ไม่เป็นที่ยอมรับ

5. ปัญหาข้อจำกัดด้านเวลาและงบประมาณ

โดยส่วนใหญ่เมื่อมีการประเมินนโยบายมักจะดำเนินการในช่วงเวลาสั้นและในเวลา ที่จำกัด จึงทำให้ผลการประเมินอาจขาดความละเอียด รอบคอบ ชัดเจน ส่วนปัญหาด้านค่าใช้จ่าย ในการประเมินนโยบาย เป็นมีค่าใช้จ่ายสูง ซึ่งอาจมีปัญหาค่าที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากผู้บริหาร อย่างเต็มที่

กล่าวโดยสรุป ปัญหาในการประเมินนโยบายมีปัญหาคำคัญที่เกิดขึ้น ได้แก่ ปัญหา เกี่ยวกับความไม่ชัดเจนในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ความยากลำบากในวิธีการ ประเมินในส่วนของการได้มาซึ่งข้อมูลต่างๆ การต่อต้านจากฝ่ายเจ้าหน้าที่หรือทางราชการ ปัญหาที่เกิดจากผู้ประเมินทั้งภายในและภายนอก และปัญหาสุดท้ายคือปัญหาข้อจำกัดด้านเวลา และงบประมาณ

การปรับปรุงนโยบายและแผน

การปรับปรุงนโยบายเป็นการดำเนินการที่เกิดขึ้นได้ตลอดช่วงของกระบวนการนโยบาย ซึ่งอาจเริ่มตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ จนถึงขั้นการประเมินผล นโยบาย อาจมีการปรับปรุงมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับข้อค้นพบจากการประเมินนโยบาย ซึ่งจะเป็น สิ่งที่กำหนดว่าจะสืบนโยบายหรือยุตินโยบาย ฮอกวูด และกันน์ (Hogwood & Gunn, 1990 อ้างถึงใน เก็จกนก เออวงศ์, 2557, หน้า 84 - 86) ได้ระบุถึง กลยุทธ์ที่สำคัญในการดำเนินการ เพื่อจะทำให้การสืบต่อนโยบาย (Policy succession) และการยุตินโยบาย (Policy termination) ผู้บริหารสามารถนำแนวทางเหล่านี้มาปรับใช้ในการปรับปรุงนโยบายและแผนการศึกษา ได้ แนวทางดังกล่าวมีดังนี้

1. การรับรู้ถึงการเปลี่ยนแปลง

การเปลี่ยนแปลงนโยบายและแผนการศึกษาได้รับการพิจารณาว่าเป็นส่วนที่สำคัญ ของกระบวนการนโยบายส่วนหนึ่ง ผู้บริหารควรตระหนักถึงความล้มเหลว ความไม่เพียงพอ หรือแม้กระทั่งสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงของการดำเนินการของนโยบายที่ผ่านมา เนื่องจาก ข้อมูลเหล่านี้จะช่วยในการกำหนดวัตถุประสงค์ซึ่งกำหนดทางเลือกในการเปลี่ยนแปลงนโยบาย นอกจากนั้น อุปสรรคที่ผู้บริหารจะต้องเอาชนะในการเปลี่ยนแปลงนโยบายและแผนการศึกษา ก็คือ ปัจจัยด้านจิตวิทยา ทั้งนี้เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานและผู้รับบริการมักคิดว่านโยบายหรือแผน ที่ ดำเนินการอยู่เป็นงานประจำหรือเป็นสิ่งที่ต้องทำอย่างต่อเนื่อง การเปลี่ยนแปลงนโยบาย จึงมีโอกาสที่จะได้รับทั้งความเข้าใจและการต่อต้าน ซึ่งผู้บริหารจะต้องหาความเข้าใจว่า การเปลี่ยนแปลงนโยบายและแผนนั้นเป็นองค์ประกอบที่เป็นธรรมชาติของวงจรนโยบาย และ

ให้บุคคลเหล่านั้นมีมุมมองทางบวกต่อการเปลี่ยนแปลงว่าการเปลี่ยนแปลงอาจช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานดำเนินงานได้ง่ายขึ้นหรือมีประสิทธิภาพมากขึ้น และอาจเป็นการปรับปรุงคุณภาพของการบริการ อย่างไรก็ตามแนวทางการสร้างการรับรู้ถึงการเปลี่ยนแปลงจะต้องอาศัยการเปิดเผยและจริงใจกับผู้ที่ได้รับผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลง และชี้แจงแนวทางการเตรียมรับกับการเปลี่ยนแปลง ซึ่งต้องอาศัยภาวะผู้นำที่จะช่วยให้การเปลี่ยนแปลงนี้มีประสิทธิภาพ

2. การสร้างแรงจูงใจภายในสำหรับการเปลี่ยนแปลง

แนวทางที่จะช่วยลดการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงคือการพัฒนาแรงจูงใจภายใน นั่นคือ การสร้างให้เกิดความเข้าใจต่อการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตและการปฏิบัติงาน ด้วยการฝึกอบรมและการเรียนรู้ทางสังคม อย่างไรก็ตาม การใช้การฝึกอบรมจะต้องเป็นไปเพื่อเปลี่ยนแปลงคุณลักษณะหรือวิธีการทำงาน การฝึกอบรมในองค์กรโดยส่วนใหญ่โดยทั่วไปมักยึดติดกับความเชื่อเก่า ๆ และมักจะสอนว่า มีวิธีการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายเพียงวิธีเดียว แทนที่จะสอนให้บุคลากรมีความสงสัย ค้นหาคำตอบเกี่ยวกับวิธีการทำงานตามหน้าที่ในองค์กร สำหรับผู้ปฏิบัติงานรุ่นใหม่ในการทำงานในองค์กรไม่กี่ปีก็อาจจะมีคำถามเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินการต่างๆ ขององค์กรและยอมรับในการเปลี่ยนแปลงมากขึ้น สำหรับวิธีการที่จะสนับสนุนการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบายและแผน ได้แก่ การศึกษาความต้องการในการเปลี่ยนแปลงขององค์กรของผู้บริหารหรือผู้นำ การเปลี่ยนแปลง การใช้วิธีการกลุ่ม เช่น การฝึกอบรมความไวในความรู้สึก (Sensitivity training) ซึ่งให้ความสนใจเกี่ยวกับพลวัตภายในของกลุ่ม หรือการพัฒนาองค์กร (Organizational development) ซึ่งเป็นการพยายามที่จะช่วยในการพัฒนาองค์กรและช่วยให้มีการประเมินตนเอง การเปลี่ยนแปลงและการฟื้นฟูใหม่ได้

3. การกำหนดสิ่งจูงใจเพื่อกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

การสืบต่อ นโยบาย การเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือการยุตินโยบายนั้นมีโอกาสที่จะปรับลดงบประมาณและลดค่าตอบแทนต่าง ๆ ตามที่นโยบายกำหนด หรือมีบุคลากรปฏิบัติงานลดจำนวนลง ดังนั้น หน่วยงานอาจต้องมีมาตรการที่จะรักษาหรือขอใช้งบประมาณต่อเนื่องไว้ใช้ในโครงการที่อาจต้องมีการเปลี่ยนแปลงหรือต้องยุติลง ก็จะเป็นสิ่งจูงใจให้บุคลากรที่เกี่ยวข้องไม่รู้สึกถึงการสูญเสีย นอกจากนั้น การเลื่อนระดับปรับตำแหน่งให้บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงนโยบาย รวมทั้งผู้บริหารหน่วยงานก็จะเป็นแรงจูงใจที่สำคัญอย่างหนึ่งที่จะนำไปใช้ได้

4. การเปลี่ยนลักษณะขององค์กร

หน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่จะมีโครงสร้างองค์กรที่ไม่ยืดหยุ่น บุคลากรหนึ่งคนจะมีตำแหน่งที่รับผิดชอบเฉพาะงานและได้รับการฝึกอบรมให้ดูแลงานนั้นเป็นการเฉพาะ แต่ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายและแผน ทั้งอาจเป็นการสืบทอดนโยบายหรือการยุตินโยบายก็ตาม หน่วยงานอาจต้องมีการปรับเปลี่ยนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงนั้น การกำหนดลักษณะโครงสร้างองค์กรแบบเมทริกซ์ (Matrix organization) ซึ่งเป็น โครงสร้างที่เน้นทีมงาน หรือกลุ่มงานที่มีความยืดหยุ่นในการจัดตั้งและยุบเลิก จะเป็น โครงสร้างที่เหมาะสมสำหรับการสืบทอดนโยบาย หรือการริเริ่มหรือปรับปรุงนโยบายหรือโครงการใหม่ ๆ อย่างไรก็ตามลักษณะโครงสร้างนี้จะไม่เหมาะกับงานหรือโครงการที่เป็นลักษณะงานประจำ นอกจากนั้น โครงสร้างองค์กรแบบเมทริกซ์นี้จะช่วยพัฒนาบุคลากรให้เป็นผู้เชี่ยวชาญใน “การกอบกู้ปัญหาและพัฒนางาน” (Salvage specialists) ซึ่งจะได้รับการฝึกฝนให้รู้จักการบริหารทรัพยากร ในการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงนโยบาย อันจะช่วยลดการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้

5. การบริหารงบประมาณเพื่อการสนับสนุนการเปลี่ยนแปลง

ในการสนับสนุนการสืบทอดและการยุตินโยบายวิธีการหนึ่ง คือ การใช้การบริหารงบประมาณฐานศูนย์ (Zero - based budgeting) คือ งบประมาณที่จัดทำขึ้น โดยมีได้คำนึงถึง งบประมาณค่าใช้จ่ายเดิมของปีก่อน ๆ แต่จะเริ่มลงมือพิจารณาและวิเคราะห์ข้อมูลใหม่ทั้งหมด ซึ่งผู้เสนอของงบประมาณต้องแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับ โครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่กิจการ ต้องดำเนินการในปีงบประมาณอย่างชัดเจนพร้อมเหตุผลและวงเงินที่เสนอ โดยมีการวิเคราะห์ ประเมินค่าและจัดลำดับความสำคัญของ โครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ก่อนหลังตามผลตอบแทน หรือประโยชน์ที่มีต่อกิจการ พร้อมจัดสรรทรัพยากรให้เหมาะสมตามที่ได้วิเคราะห์ ซึ่งวิธีการนี้จะช่วยให้การใช้จ่ายงบประมาณมีความคุ้มค่าและเกิดประโยชน์เป็นอย่างมาก วิธีการนี้จะช่วยให้นโยบายหรือแผนที่ปรับปรุงใหม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพตามความเหมาะสม โดยไม่ต้องใช้ฐานงบประมาณเดิม

6. การใช้กฎหมายเพื่อกำหนดการสืบทอดและการยุตินโยบาย

ในสหรัฐอเมริกามีการใช้กฎหมายที่เรียกว่า “Sunset Laws” ซึ่งระบุไว้ว่า นโยบายหรือโครงการจะได้รับงบประมาณและอนุมัติให้ดำเนินการในระยะเวลา 5 ปี หลังจากนั้น นโยบายหรือโครงการจะต้องยุติโดยปริยายหากไม่ได้รับการอนุมัติใหม่ การอนุมัตินโยบายหรือโครงการใหม่จะเกิดขึ้นเฉพาะเมื่อข้อสรุปการประเมินนโยบายเป็นที่น่าพอใจตามมาตรฐานการดำเนินงานที่กำหนดไว้ ดังนั้น แนวคิดนี้จึงเป็นการยึดถือ การตรวจสอบนโยบาย แผนงานโครงการขององค์กร ทั้งนี้เพื่อให้สามารถปรับปรุงประสิทธิภาพ และลดงบประมาณโดยพิจารณา

จากจำนวนงบประมาณและบุคลากร สำหรับเกณฑ์ด้านงบประมาณที่เพิ่มขึ้นอาจแสดงได้ว่า นโยบายหรือโครงการน่าจะประสบความสำเร็จ หรืออาจแสดงได้อีกว่าการออกแบบโครงการนี้ไม่ดี ทำให้ใช้งบประมาณอย่างไม่มีประสิทธิภาพ

กล่าวโดยสรุป แนวทางในการปรับปรุงนโยบายและแผนการศึกษา มีแนวทางในการปรับปรุงนโยบายและแผน ประกอบด้วย การรับรู้ถึงการเปลี่ยนแปลง การสร้างแรงจูงใจภายในสำหรับการเปลี่ยนแปลง การกำหนดสิ่งจูงใจเพื่อกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลง การเปลี่ยนลักษณะขององค์กร การบริหารงบประมาณเพื่อการสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงและการใช้กฎหมาย ICT เพื่อการกำกับติดตามและประเมินผล

ข้อค้นพบจากการศึกษาของ UNESCO ปี ค.ศ. 2016 พบว่า หลายรัฐได้เผชิญหน้ากับความท้าทายในการกำกับติดตามและประเมินผล โดยเฉพาะในเงื่อนไขของการรวบรวมข้อมูลให้เพียงพอและน่าเชื่อถือ

ICT สามารถช่วยได้หลากหลายช่องทาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบการจัดการสารสนเทศเพื่อการศึกษา (Education Management Information System: EMIS) ตัวอย่างเช่น ช่วยอำนวยความสะดวกในการรวบรวม จัดเก็บ วิเคราะห์ และแพร่กระจายข้อมูลและสารสนเทศ สมาชิกแต่ละรัฐได้กำกับติดตามความก้าวหน้าตามเป้าหมายการศึกษา ปี 9 ค.ศ. 2030 เงื่อนไขนโยบาย EMIS สามารถสนับสนุนการตัดสินใจบนพื้นฐานของหลักฐาน รวมทั้งกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียที่หลากหลายซึ่งมีความสนใจและมีทักษะความรู้เกี่ยวกับ ICT เพื่อการศึกษาที่แตกต่างกัน เพื่อพัฒนาระบบให้มีความยั่งยืน สมาชิกแต่ละรัฐและกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียจำเป็นต้องรวบรวมและสร้างระบบ EMIS เพื่อให้ทุกคนได้เข้าถึง สามารถเชื่อมต่อได้สอดคล้องกับความต้องการ และเงื่อนไขของท้องถิ่นและประเทศในพื้นที่ที่มีโครงสร้างพื้นฐานด้าน ICT ต่ำ เทคโนโลยี เช่น SMS สามารถใช้ประโยชน์ในการรวบรวมข้อมูลในเวลาจริง (Real - time) ใช้ต้นทุนต่ำ และปราศจากการลงทุนสูง การเริ่มต้นระบบด้วยการติดตามผลลัพธ์เพื่อการเรียนรู้ของผู้เรียน ประสิทธิภาพของ EMIS สามารถเผยแพร่ข้อมูลไปยังระบบการศึกษาที่หลากหลายระดับ สามารถทำให้สำเร็จได้โดยผ่านรูปแบบ ICT รวมทั้งอินเทอร์เน็ตและอุปกรณ์เคลื่อนที่ เพื่อความปลอดภัยและความเป็นส่วนตัวของข้อมูล EMIS ต้องอยู่บนพื้นฐานของการชี้แนะที่แข็งแกร่งและมั่นคง

บทสรุป

การประเมินผลนโยบายและแผนการจัดการศึกษาเป็นการประเมินผลกระทบหรือผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานตามนโยบายและแผนที่น่าไปปฏิบัติในรูปแบบงาน

และโครงการต่าง ๆ นั้น เพื่อเป็นการตรวจสอบ การวัด การตัดสินใจเกี่ยวกับผลการปฏิบัติงาน ตามนโยบายและแผน ทั้งนี้เพื่อให้สามารถปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นในทุกกระบวนการ โดยอาศัยกระบวนการประเมินผล 7 ขั้นตอน ได้แก่ การกำหนดวัตถุประสงค์สำหรับการประเมินผล การเลือกว่าวัตถุประสงค์ของโครงการที่ต้องการจะวัด การเลือกอุปกรณ์ การเลือกตัวอย่าง การกำหนดการวัด การเลือกเทคนิควิเคราะห์ และการหาข้อสรุปและเสนอแนะ ตามลำดับ เพื่อให้ผู้บริหารได้ใช้ข้อมูลสารสนเทศ จากผลการประเมินผลแผนงานและโครงการ ในการตัดสินใจดำเนินโครงการในอนาคต

ผู้บริหารจำเป็นต้องอาศัยการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยเฉพาะในขั้นตอนของการกำหนดผู้ที่เกี่ยวข้องในการประเมินแผนงานและโครงการต่าง ๆ ในสถานศึกษา ต้องมุ่งเน้นกลุ่มเป้าหมายให้ครอบคลุมผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ทราบผลกระทบจากแผนงานนั้น ให้ผู้ปฏิบัติงานได้เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนประเมินผลเพื่อความเข้าใจภูมิหลังที่ชัดเจน ส่วนปัญหาในการประเมินนโยบายและแผนนั้นมีปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้น ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายและแผน ความยากลำบากในวิธีการประเมินในส่วนของการได้มาซึ่งข้อมูลต่าง ๆ การต่อต้านจากฝ่ายเจ้าหน้าที่หรือทางราชการ ปัญหาที่เกิดจากผู้ประเมินทั้งภายในและภายนอก และปัญหาสุดท้ายคือปัญหาข้อจำกัดด้านเวลาและงบประมาณ ซึ่งผู้บริหารจะต้องทำความเข้าใจในแต่ละปัญหาและทำการแก้ไขเพื่อให้การขับเคลื่อนนโยบายและแผนสามารถดำเนินต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บทที่ 10

สรุปองค์ความรู้ และข้อเสนอแนะในการนำไปสู่การปฏิบัติ

การบริหารจัดการนโยบายและแผนแบบมีส่วนร่วมในสถานศึกษา

นโยบายเปรียบเสมือนเข็มทิศบนแผนที่การบริหารจัดการของผู้บริหารสถานศึกษา ไม่ว่าจะเป็นการบริหารในระดับใด ทุกองค์การจำเป็นต้องมีการกำหนดนโยบาย เพื่อเป็นแผนแม่บทที่จะนำพาองค์การไปสู่เป้าหมายที่วางไว้ ซึ่งนโยบายจะเป็นจริงและบรรลุตามวัตถุประสงค์ได้นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับแผนงานและการนำไปปฏิบัติของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือที่เรียกว่าหุ้นส่วนของสถานศึกษานั้น ตามกระบวนการของนโยบาย ซึ่งจะต้องให้หุ้นส่วน ของสถานศึกษากับสถานศึกษาไม่ว่าจะเป็นชุมชน ผู้ปกครอง บุคลากรในสถานศึกษาได้เข้ามา มีบทบาทตั้งแต่ขั้นตอนแรกจนถึงสิ้นสุดกระบวนการ เพราะการบริหารสถานศึกษาในปัจจุบันจะต้อง ยึดรูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วม อาศัยความร่วมมือร่วมใจจากทุกคนที่เกี่ยวข้อง ทั้งในรูปแบบ บุคคลและคณะกรรมการ

การมีส่วนร่วมแบบมีหุ้นส่วนในสถานศึกษาในการบริหารจัดการนั้นเริ่มต้นตั้งแต่ การวางแผนการศึกษาแห่งชาติ ดังที่ปรากฏในบทสรุปผู้บริหารในกระบวนการจัดทำแผนการศึกษา แห่งชาติ พ.ศ. 2560 - 2579 (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2560, หน้า ค) ระบุว่า ในการดำเนินการจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติ ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน เพื่อสร้างการรับรู้ ความเข้าใจ การยอมรับ และเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนฯ เพื่อให้สามารถขับเคลื่อนแผนไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยได้ศึกษาสภาวการณ์ และบริบทแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อพัฒนาการศึกษาของประเทศ ทั้งด้านความก้าวหน้า ของเทคโนโลยีดิจิทัลแบบก้าวกระโดดที่ส่งผลต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ภูมิภาค และโลก

การมีส่วนร่วมนั้นเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของการขับเคลื่อนแผนการศึกษา ดังที่สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2560, หน้า ๓) ปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของ การขับเคลื่อนแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560 - 2579 สู่การปฏิบัติขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญ หลายประการ ประกอบด้วย สาระของแผนการศึกษาแห่งชาติที่มีความชัดเจน ครบถ้วน และครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมายและทุกระดับการศึกษา การมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา แผนการศึกษาแห่งชาติ ของผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน ตั้งแต่ระดับนโยบาย ระดับปฏิบัติ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และสาธารณชน การเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์แก่ผู้เกี่ยวข้องและสาธารณชน

เพื่อสร้างความตระหนักในความสำคัญของแผนการศึกษาแห่งชาติ การสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแผนการศึกษาแห่งชาติ และการนำแผนการศึกษาแห่งชาติ สู่การปฏิบัติที่ชัดเจนแก่ผู้ปฏิบัติทุกระดับ เพื่อให้ทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาการจัดการศึกษาของชาติ

การบริหารจัดการนโยบายและแผนแบบมีส่วนร่วมในสถานศึกษาจำเป็นต้องขับเคลื่อนไปให้สอดคล้องกับแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560 - 2579 ตามยุทธศาสตร์ในข้อ 2.3 ระบุตัวชี้วัดว่าทุกภาคส่วนของสังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนและพื้นที่ จะต้องมีการเพิ่มขึ้น ดังนี้

1. จำนวนเครือข่ายการศึกษาที่มีศักยภาพและความพร้อมในการส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่เพิ่มขึ้น
2. จำนวนองค์กร สมาคม มูลนิธิ หรือหน่วยงานอื่นที่เข้ามาจัดการศึกษาหรือร่วมมือกับสถานศึกษา ทั้งของรัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น
3. จำนวนสถานประกอบการที่เข้าร่วมการจัดการศึกษากับสถานศึกษา สถาบันการศึกษา จำแนกตามระดับ ประเภทการศึกษา และสาขาวิชาเพิ่มขึ้น
4. สัดส่วนผู้เรียนเอกชนสูงขึ้น เมื่อเทียบกับรัฐ
5. สัดส่วนการมีส่วนร่วมสนับสนุนการศึกษาของภาคเอกชน ภาคประชาชน และภาคีเครือข่ายเมื่อเทียบกับรัฐ จำแนกตามระดับการศึกษาสูงขึ้น

ดังนั้น ผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องตระหนักถึงความสำคัญของการสร้างการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้น โดยต้องเริ่มตั้งแต่การกำหนดนโยบายของสถานศึกษา แผนงานและโครงการต่าง ๆ ที่จะนำไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้เกิดเป็นรูปธรรม

จากแนวคิดต่าง ๆ จากทุกบทที่กล่าวมา สรุปความสำคัญของนโยบายและแผนแบบมีส่วนร่วมในสถานศึกษา ที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การจัดการศึกษาแห่งชาติ ดังนี้

1. ทำให้เกิดการยอมรับในวัตถุประสงค์ เป้าหมายของนโยบายและแผนงานต่าง ๆ ในสถานศึกษา เพราะข้อตกลงที่ได้ผ่านการแสดงความคิดเห็น หรือประชาคมจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกันทั้งในรูปแบบบุคคลหรือกรรมการ ทำให้การขับเคลื่อนนโยบายและแผน ไปสู่การปฏิบัติ มีทิศทางเดียวกัน ก่อให้เกิดความสำเร็จมากยิ่งขึ้น
2. องค์กร สมาคม มูลนิธิ หรือหน่วยงานอื่นที่เข้ามาจัดการศึกษาหรือร่วมมือกับสถานศึกษาทั้งของรัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดความช่วยเหลือเกื้อกูลกันและกัน การมีส่วนร่วมทำให้เกิดความยินยอมและพร้อมที่จะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเต็มใจ ส่งผลให้เกิดการสนับสนุนและผลต่อการปฏิบัติงานอย่างเต็มที่เพื่อร่วมกันกำหนดนโยบายและดำเนินงานตามแผนงาน โครงการของสถานศึกษาไปสู่เป้าหมาย

3. การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและแผนงานต่าง ๆ ของสถานศึกษาช่วยให้เกิดเครือข่ายความร่วมมือทางการศึกษา การสนับสนุนด้านทรัพยากรต่าง ๆ การเข้าร่วมการบริหารจัดการ การประสานขอความร่วมมือ เสมือนเป็นเจ้าของสถานศึกษาร่วมกันมีความรู้สึกผูกพันในการปฏิบัติงานเพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน

การกำหนดนโยบายและแผนแบบมีส่วนร่วมนอกจากจะสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การดำเนินงานตามแผนการจัดการศึกษาแห่งชาติแล้ว ยังเกิดประโยชน์ต่อตัวผู้บริหารสถานศึกษาสรุปได้ดังนี้

1. ภาระหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษาได้ถูกแบ่งเบา โดยคณะทำงานที่ถูกจัดตั้งขึ้นแบ่งเบาความรับผิดชอบที่ทุกคนต่างยอมรับร่วมกันในทุกกระบวนการของนโยบายและแผนลดความกดดันในการบริหารงานภายใต้ความร่วมมือที่ถูกกำหนดขึ้นในรูปแบบต่าง ๆ

2. ผู้บริหารสถานศึกษาสามารถสร้างแรงจูงใจให้ทุกคนที่มีส่วนเกี่ยวข้องเกิดความพึงพอใจและมีผลการปฏิบัติงานที่สูงขึ้นด้วยบทบาทผู้นำแบบมีส่วนร่วม ก่อเกิดบรรยากาศการทำงานที่มีแต่การแบ่งปันความรู้ ความคิดและความผูกพันในองค์กร ทำให้ผู้บริหารสั่งการและกำกับติดตามนโยบายและแผนได้อย่างมีระบบ

3. ผู้บริหารสถานศึกษาในแต่ละระดับเกิดความกล้าในการตัดสินใจ เพราะผู้บริหารแต่ละระดับจะรู้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนในการบริหารจัดการ จากการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและแผน เข้าใจทิศทางการทำงานตรงกัน สามารถปรึกษา ทบทวนข้อมูลให้เกิดความสอดคล้องได้ทั้งระบบ ทำให้เกิดความเชื่อมั่นในการทำงานมากขึ้น

4. ผู้บริหารสถานศึกษาใช้อำนาจในการบริหารงานอย่างถูกต้อง และการตัดสินใจของผู้บริหารจะเป็นไปโดยถูกต้อง ยุติธรรมมากยิ่งขึ้นบนพื้นฐานข้อมูลที่เป็นจริงชัดเจนในการกำหนดนโยบายและแผนแบบมีส่วนร่วม

ปัจจัยแห่งความสำเร็จนอกจากนโยบายและแผนที่จัดทำขึ้นสามารถสนองวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ต้องการให้เกิดขึ้นจริงได้แล้ว อาจขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้

1. ผู้บริหารสถานศึกษามีความรู้ ความเข้าใจและมีทักษะในการบริหารแบบมีส่วนร่วม เพราะผู้บริหารสถานศึกษา เป็นผู้นำสำคัญในการขับเคลื่อนกระบวนการขับเคลื่อนนโยบายและแผนไปสู่เป้าหมาย

2. คณะกรรมการสถานศึกษาประกอบไปด้วยบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ เป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่สามารถแนะนำ หรือให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายและแผนของสถานศึกษาได้เป็นอย่างดี

3. การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับสถานศึกษา เพื่อช่วยให้การดำเนินนโยบาย และแผนนั้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะบุคลากรในสถานศึกษาที่จะต้องร่วมมือร่วมใจกันปฏิบัติงานตามแผนงานและโครงการกันอย่างเต็มศักยภาพ

4. ทรัพยากรต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องใช้ในการดำเนินงานสามารถถูกนำมาใช้เพื่อตอบสนองต่อแผนงานและโครงการต่าง ๆ ได้อย่างเพียงพอ

5. หน่วยงานหรือผู้ปฏิบัติตามนโยบายและแผนนั้น มีศักยภาพสูง มีความรู้ ความชำนาญ และเลือกใช้วิธีปฏิบัติได้อย่างเหมาะสม

รูปแบบการบริหารจัดการนโยบายและแผนแบบมีหุ้นส่วนของสถานศึกษา

จากแนวคิดของ โคเฮน และอัฟฮอฟฟ์ (Cohen & Uphoff, 1980) อากีริส (Argyris, 1964) สวอนสเบิร์ก (Swansburg, 1996) ดาย (Dye, 2002) เนเกล (Nagel, 1984) ลินด์บลอม (Lindblom, 1968) และดรอร์ (Dror, 1983) สามารถสังเคราะห์เป็นรูปแบบการบริหารจัดการนโยบายและแผนแบบมีหุ้นส่วนในสถานศึกษา เพื่อมีส่วนร่วมในกระบวนการต่างๆ ได้ 3 องค์ประกอบหลัก ได้แก่ 1) การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและแผน 2) การมีส่วนร่วมในการนโยบายและแผนไปปฏิบัติ และ 3) การมีส่วนร่วมในการประเมินผลนโยบายและแผน มีรายละเอียดดังนี้

องค์ประกอบที่ 1 การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและแผน

1. ศึกษาสภาพปัจจุบัน ปัญหาและประเด็นในการกำหนดนโยบายและแผนร่วมกัน โดยอาศัยกรอบแนวทางของแผนการจัดการศึกษาแห่งชาติ หรือแผนการจัดการศึกษาในระดับที่สูงกว่าหน่วยงานที่กำหนดไว้ให้

2. ตั้งเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ในการกำหนดนโยบายและแผนร่วมกันอย่างชัดเจน

3. ตัดสินใจในทางเลือก ทบทวน ปรับปรุงนโยบายและแผนร่วมกัน เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของสถานศึกษาก่อนนำไปใช้

4. กำหนดกลยุทธ์การในจัดทำนโยบายและแผนร่วมกัน และพัฒนารูปแบบเพื่อใช้เป็นแนวทางในการนำไปปฏิบัติ เพื่อเตรียมการประกาศใช้อย่างเป็นทางการ

องค์ประกอบที่ 1 นี้จำเป็นต้องอาศัยการมีส่วนร่วมจากกลุ่มบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ โดยอาจเป็นคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งประกอบไปด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา ผู้แทนพระภิกษุสงฆ์และหรือผู้แทนองค์กร และผู้บริหารสถานศึกษา เพราะจากองค์ประกอบนี้จะได้ตัวนโยบายหลักหรือแผนแม่บทของสถานศึกษา

องค์ประกอบที่ 2 การมีส่วนร่วมในการนำนโยบายและแผนไปปฏิบัติ

1. ศึกษาเนื้อหาและวัตถุประสงค์ของนโยบายและแผนร่วมกันให้ชัดเจน เพื่อร่วมกันวิเคราะห์ สังเคราะห์ให้เกิดแผนงานและโครงการที่เป็นรูปธรรมมารับ
2. กำหนดเป้าหมายเชิงปฏิบัติการ และมีการจัดลำดับความสำคัญ โดยกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จในแต่ละแผนงานและโครงการให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ เป้าหมายของนโยบาย โดยอาศัยความรู้ความสามารถของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับงานนั้น ๆ ในทางปฏิบัติเพื่อคาดการณ์เป้าหมายความสำเร็จล่วงหน้าให้มีความชัดเจน
3. ปรับปรุง พัฒนาแผนงานและโครงการร่วมกันเพื่อให้มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติมากยิ่งขึ้น
4. กำกับติดตามแผนงานและโครงการ ร่วมกันแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในระหว่างการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอน

องค์ประกอบที่ 2 นี้จำเป็นต้องอาศัยการมีส่วนร่วมจากกลุ่มบุคคลที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ ที่มีความเฉพาะเจาะจงในทางปฏิบัติมากขึ้น โดยอาจตั้งคณะทำงานขึ้นมารับการนำนโยบายและแผนไปปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย หรือตามแผนงานที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มบุคคลที่เข้ามามีส่วนร่วมนั้น เช่น นโยบายด้านวิชาการ อาจกำหนดให้ผู้บริหารงานวิชาการของสถานศึกษาจัดตั้งทีมงานบริหารจัดการนโยบายและแผนนั้นให้อยู่ในรูปแบบแผนงานและโครงการที่สอดคล้องกับเป้าหมาย เป็นต้น

องค์ประกอบที่ 3 การมีส่วนร่วมในการประเมินผลนโยบายและแผน

1. ร่วมกันกำหนดวัตถุประสงค์และขอบเขตของการประเมิน องค์ประกอบต่าง ๆ ที่จะประเมิน และกำหนดผลลัพธ์การประเมินให้มีความชัดเจนตามตัวชี้วัดที่กำหนดไว้
2. หาข้อสรุปร่วมกันในการประเมินนโยบายและแผนงานในด้านต่าง ๆ โดยมีการออกแบบประเมินที่เป็นมาตรฐานเดียวกันเพื่อใช้ในการประเมินแผนงานและโครงการต่าง ๆ ทั้งรายแผนและภาพรวม
3. การเก็บรวบรวมข้อมูลกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับนโยบายและแผนของสถานศึกษา โดยมีการเชิญมาให้ข้อมูลหรือร่วมในการประเมินผลโดยตรง เช่น เปิดเวทีรับฟังข้อมูลความคิดเห็นจากผู้ปกครอง หรือมีการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ การสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายโดยตรง เป็นต้น อาจมีการจัดตั้งทีมงานเฉพาะเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลในแต่ละประเภท
4. การวิเคราะห์และประเมินผล และนำเสนอผลการประเมินนโยบายและแผน ร่วมกันระดมสมอง คิด วิเคราะห์ พิจารณาอย่างละเอียดเพื่อนำข้อมูลที่ได้มาปรับปรุง

องค์ประกอบที่ 3 นี้จำเป็นต้องอาศัยการมีส่วนร่วมจากกลุ่มบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะผู้ที่มีเชี่ยวชาญในการประเมินผล ซึ่งอาจมีการจัดตั้ง คณะทำงานประเมินผลนโยบายและแผนของสถานศึกษา ที่นอกเหนือจากฝ่ายงานปกติ และอาจมี คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเข้าร่วมด้วย เพื่อพิจารณาตัดสินใจในการปรับปรุงพัฒนา หรือยุติแผนงานและ โครงการนั้นได้ทันที

ตัวอย่างงานวิจัยที่เกี่ยวกับนโยบายและการวางแผนแบบมีส่วนร่วมในสถานศึกษา

ผู้เขียนได้ทำวิจัยเรื่อง การพัฒนาการจัดการศึกษาแบบเรียนร่วมสำหรับนักเรียน ที่ต้องการความช่วยเหลือพิเศษ โรงเรียนสาธิต “พิบูลบำเพ็ญ” มหาวิทยาลัยบูรพา (สุเมธ งามกนก และวิโรจน์ ชมภู, 2561) เป็นการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับ นโยบายและการวางแผนแบบมีส่วนร่วมของ สถานศึกษา โดยเน้นการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมด เริ่มตั้งแต่การวางแผน และปฏิบัติงานพัฒนารูปแบบการจัดการศึกษาแบบเรียนร่วม โดยมุ่งเน้นความร่วมมือ และ การปฏิบัติดำเนินงานตามแผนแนวทางการพัฒนาการจัดการศึกษาแบบเรียนร่วม ดำเนินการวิจัย โดยเน้นวิธีการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research: PAR) มาประกอบแนวทางการลงมือปฏิบัติอย่างเป็นระบบ เป็นขั้นตอน วิเคราะห์ถึงผลลัพธ์ ปัญหา อุปสรรคในการดำเนินงาน และการแก้ไขปัญหาอย่างเหมาะสม เพื่อให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยคำนึงถึงประโยชน์ของนักเรียนเป็นหลักในการเติบโตพัฒนา ทั้งทางด้านวิชาการ อารมณ์ และสังคม และทักษะที่สามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างเต็มศักยภาพ มีการส่งเสริมความรู้และสร้างความร่วมมือระหว่างบุคลากรใน โรงเรียนภายในสภาพแวดล้อม ของการจัดการศึกษาแบบเรียนร่วมตั้งแต่ผู้บริหาร อาจารย์ฝ่ายประถมศึกษา อาจารย์การศึกษาพิเศษ และผู้ปกครองใน โปรแกรมการศึกษาพิเศษเรียนร่วมแบบบูรณาการ มีการส่งเสริมความร่วมมือ การปฏิบัติงานร่วมกัน การประชุม การสนทนากลุ่ม การสัมภาษณ์ การแสดงความคิดเห็น และ การแก้ปัญหาร่วมกันเพื่อศึกษาแนวทางการปฏิบัติและการพัฒนาบทบาท หน้าที่ และ การประสานงานในหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ผลการวิจัยพบว่า โปรแกรมการศึกษาพิเศษเรียนร่วมแบบบูรณาการได้มีการพัฒนา เปลี่ยนแปลงและมีศักยภาพเพียงพอกับการปรับรูปแบบ โครงสร้างการจัดการศึกษาจากเดิม คือ ลักษณะรูปแบบของการศึกษาแบบกึ่งผสม (Mainstream education) เป็นการจัดการศึกษา แบบเรียนร่วม (Inclusive education) ในการเปิดโอกาสสนับสนุนนักเรียนที่ต้องการความช่วยเหลือ พิเศษได้เข้าร่วมกิจกรรมในห้องเรียนปกติกับนักเรียนคนอื่น ๆ ได้มากขึ้น และมีการเตรียม ความพร้อมอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยการจัดแผนการศึกษาเฉพาะบุคคลให้กับนักเรียน

กลุ่มนี้ตามความต้องการของแต่ละรายบุคคล ซึ่งครอบคลุมถึงการปรับหลักสูตร เนื้อหา
 ปรับการประเมินผล การจัดสื่ออุปกรณ์ สิ่งอำนวยความสะดวก และการจัดห้องเรียน
 สภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการช่วยให้นักเรียนสามารถปรับตัวในการเรียนรู้ที่จะอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้
 จะเห็นได้ว่า งานวิจัยดังกล่าวได้นำรูปแบบการบริหารจัดการนโยบายและแผนแบบมีส่วนร่วม
 สถานศึกษามาใช้ครบทั้ง 3 องค์ประกอบหลัก คือ 1) การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย
 และแผน 2) การมีส่วนร่วมในการนโยบายและแผนไปปฏิบัติ และ 3) การมีส่วนร่วม
 ในการประเมินผลนโยบายและแผน

ข้อเสนอแนะในการนำไปสู่การปฏิบัติ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. การกำหนดนโยบายทางการศึกษา ต้องกระจายอำนาจและความรับผิดชอบ
 ให้ภาคีเครือข่ายอื่นและต้องสัมพันธ์กับการเมืองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม
 (Participatory democracy) การมีความต่อเนื่องและมีระยะเวลาที่เพียงพอของนักการเมือง
 ในการขับเคลื่อนการศึกษาของชาติให้มีกฎหมายหรือระเบียบการส่งเสริมความเป็นหุ้นส่วน
 ทางการศึกษาที่เอื้อต่อการปฏิบัติได้จริงสำหรับโรงเรียนทั่วประเทศ

2. การนำนโยบายไปปฏิบัติรัฐต้องลดบทบาทในการจัดการศึกษาเป็นหลักมาเป็นผู้ดูแล
 กำกับนโยบาย แผน มาตรฐานการศึกษา ส่งเสริมครองครวให้มีความสามารถในการอบรมเลี้ยงดู
 บุตรหรือเด็กก่อนวัยเรียน จัดตั้งแหล่งเรียนรู้ทุกรูปแบบอย่างเพียงพอและมีประสิทธิภาพ
 ให้มีมาตรการกำกับติดตามการบังคับใช้ของกฎหมาย

ข้อเสนอแนะเชิงการบริหารจัดการ

1. ต้องคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้ประชาชน โดยแท้จริง
2. ต้องให้เงินอุดหนุนเสริมเป็นการทดแทนในแบบเงินก้อน (Block grant) บนฐาน
 ความจำเป็น (Needs - based) ต่อโรงเรียน
3. การส่งเสริมบทบาทของภาคส่วนอื่น ๆ ในการจัดการศึกษา
4. การแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องให้อำนาจการบริหารจัดการ โรงเรียน
5. การบริหารจัดการระดับโรงเรียนต้องติดต่อสัมพันธ์กับผู้รับบริการโดยตรง คือ พ่อแม่
 ผู้ปกครอง ชุมชน และขยายผลไปสู่ภาคอื่นในรูปหุ้นส่วนหรือเครือข่าย
6. ให้มีนักการศึกษาสำหรับพ่อแม่ผู้ปกครองโดยตรง
7. ควรมุ่งการพัฒนาเด็กและเยาวชนให้เป็นคนที่มีความรับผิดชอบ มีระเบียบวินัย
 ในตนเอง

8. ผู้บริหารสถานศึกษา ต้องแสดงภาวะผู้นำโดยการให้ความสำคัญและอำนวยความสะดวก สนับสนุน ส่งเสริม ตลอดจนมีความรู้ความเข้าใจ และสร้างความตระหนักให้ครู และผู้ปกครองเห็นความสำคัญของการเสริมสร้างคุณลักษณะใฝ่เรียนรู้ของนักเรียน ตลอดจนจัดกิจกรรมทางสังคมสำหรับครูและผู้ปกครองได้ปฏิบัติร่วมกัน นิเทศติดตาม สนับสนุนส่งเสริม และให้กำลังใจแก่คณะครูและผู้ปกครอง เป็นต้น

9. คณะครู ต้องมีลักษณะใฝ่รู้ใฝ่เรียน รักการอ่าน การศึกษาหาความรู้ รวมทั้งเห็นความสำคัญของการสร้างกิจกรรมเพื่อเชื่อมโยงให้ผู้ปกครองเข้ามามีส่วนร่วมเป็นหุ้นส่วน ในการพัฒนานักเรียน สร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับผู้ปกครองติดต่อสื่อสาร ให้ความร่วมมือ และปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มความสามารถ จัดการเรียนการสอน โดยปรับเปลี่ยนบทบาทจากผู้บอกเล่า หรือถ่ายทอดความรู้เป็นผู้คอยอำนวยความสะดวก ช่วยเหลือ ดูแล และส่งเสริมให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ หาคำตอบ และสร้างความรู้ด้วยตนเอง คำนึงถึงการเรียนรู้ด้วยความสุข สนุกสนานและเห็นคุณค่า ของความเป็นผู้ใฝ่เรียนรู้

10. ผู้ปกครองต้องเข้ามามีส่วนร่วมเป็นหุ้นส่วนอย่างจริงจัง เพื่อเสริมสร้างคุณลักษณะ ใฝ่เรียนรู้ของนักเรียน ให้เกิดทั้งที่โรงเรียนและบ้าน

ข้อเสนอแนะในการการนำ ICT มาช่วยในการกำกับติดตามและประเมินผลนโยบาย สามารถช่วยได้หลากหลายช่องทาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบการจัดการสารสนเทศเพื่อการศึกษา (Education Management Information System: EMIS) ตัวอย่างเช่น ช่วยอำนวยความสะดวก ในการรวบรวม จัดเก็บ วิเคราะห์ และแพร่กระจายข้อมูลและสารสนเทศ สมาชิกแต่ละรัฐได้กำกับ ติดตามความก้าวหน้าตามเป้าหมายการศึกษา ปี ค.ศ. 2030 เงื่อนไขนี้ นโยบาย EMIS สามารถ สนับสนุนการตัดสินใจบนพื้นฐานของหลักฐาน รวมทั้งกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียที่หลากหลายซึ่งมี ความสนใจและมีทักษะความรู้เกี่ยวกับ ICT เพื่อการศึกษาที่แตกต่างกัน เพื่อพัฒนาระบบ ให้มีความยั่งยืน สมาชิกแต่ละรัฐและกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียจำเป็นจะต้องรวบรวมและสร้างระบบ EMIS เพื่อให้ทุกคนได้เข้าถึง สามารถเชื่อมต่อได้สอดคล้องกับความต้องการและเงื่อนไขของ ท้องถิ่นและประเทศ ในพื้นที่ที่มีโครงสร้างพื้นฐานด้าน ICT ต่ำ เทคโนโลยี เช่น SMS สามารถ ใช้ประโยชน์ในการรวบรวมข้อมูลในเวลาจริง (Real - time) ใช้ต้นทุนต่ำ และปราศจาก การลงทุนสูง การเริ่มต้นระบบด้วยการติดตามผลลัพธ์เพื่อการเรียนรู้ของผู้เรียน ประสิทธิภาพของ EMIS สามารถเผยแพร่ข้อมูลไปยังระบบการศึกษาที่หลากหลายระดับ สามารถทำให้สำเร็จได้ โดยผ่านรูปแบบ ICT รวมทั้งอินเทอร์เน็ตและอุปกรณ์เคลื่อนที่เพื่อความปลอดภัย และ ความเป็นส่วนตัวของข้อมูล EMIS ต้องอยู่บนพื้นฐานของการชี้หน้าที่แข็งแกร่งและมั่นคง

บรรณานุกรม

กระทรวงศึกษาธิการ. (2553). *หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551*

(พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.

กล้า ทองขาว. (2557). การกำกับตรวจสอบนโยบายและแผนการศึกษา ใน *ประมวลสาระชุดวิชานโยบายและการวางแผนการศึกษา*. หน่วยที่ 4 หน้า 1 - 64. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

กุลชน ชนาพงศธร. (2535). หน่วยที่ 12 การศึกษารัฐศาสตร์แนวทงนโยบายสาธารณะ ใน

เอกสารการสอนชุดวิชาหลักและวิธีการศึกษาทางรัฐศาสตร์ (พิมพ์ครั้งที่ 6). นนทบุรี:

สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. หน้า 563 - 595.

เก็จกนก เอื้อวงศ์. (2557). การประเมินผลนโยบายและแผนการศึกษา ใน *ประมวลสาระชุดวิชานโยบายและการวางแผนการศึกษา*. หน่วยที่ 5 หน้า 1- 97. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

จรัส สุวรรณมาลา. (2551). หน่วยที่ 1 นโยบายการกำหนดนโยบาย ใน *เอกสารการสอน*

ชุดวิชาการวางแผนนโยบาย โครงการ และการบริหารโครงการ (หน้า 1 - 61)

(พิมพ์ครั้งที่ 1) ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย

สุโขทัยธรรมมาธิราช.

จอมพงศ์ มงคลวนิช. (2555). *การบริหารองค์การและบุคลากรทางการศึกษา*. กรุงเทพฯ:

ทวิพรีนธ์ (1991) จำกัด.

ทองอินทร์ วงศ์โสธร และชิตีรัตน์ วิศาลเวทย์. (2551). แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการวางแผน

ใน *ประมวลสาระชุดวิชานโยบายและการวางแผนการศึกษา*. หน่วยที่ 6 หน้า 1 - 86.

นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

- ทำนอง ภูเก็ดพิมพ์. (2551). แนวคิดการบริหารแบบมีส่วนร่วมในการจัดการการศึกษา
 ของชุมชน ใน *หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วมในการจัดการการศึกษาของชุมชน*
 (หน้า 34). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ธงชัย สันติวงษ์. (2531). *หลักการจัดการ*. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- ธงชัย สันติวงษ์. (2543). *หลักการจัดการ*. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- นพพงษ์ บุญจิตราดุล. (2546). *หลักการบริหารการศึกษา*. กรุงเทพฯ: องค์ศิลป์การพิมพ์
 แพร่วิทยา.
- นิเวศน์ วงศ์สุวรรณ และอินตา ศิริวรรณ. (2560). การบริหารแบบมีส่วนร่วม.
วารสารมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 4(1), 176 - 187.
- ประชุม รอดประเสริฐ. (2554). *นโยบายและการวางแผน: หลักการและทฤษฎี*. กรุงเทพฯ:
 เนติกุลการพิมพ์.
- พฤทธิ ศรีบรรณพิทักษ์. (2548). *การกำหนดนโยบายและการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ*.
 เอกสารประกอบการบรรยาย, ม.ป.ท. (อัดสำเนา).
- พิชิต ฤทธิ์จรูญ. (2555). *เทคนิคการประเมินโครงการ*. กรุงเทพฯ: เฮาส์ ออฟเคอร์มิสท์.
- ภาวดี ธาราศรีวิสุทธิ และวิบูลย์ ไตวณะบุตร. (2542). *หลักและทฤษฎีบริหารการศึกษา*
 (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- มยุรี อนุমানราชชน. (2551). *การบริหารโครงการ*. กรุงเทพฯ: คูมายเบส.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2554). *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554*. กรุงเทพฯ:
 นานมีบุ๊คส์.
- วรเดช จันทรศร และไพโรจน์ ภัทรนรากุล. (2543). *การประเมินผลในระบบเปิด* (พิมพ์ครั้งที่ 3).
 กรุงเทพฯ: โครงการเอกสารและตำรา สมาคมรัฐประศาสนศาสตร์ นิด้า.

วรเดช จันทพร. (2551). *จากนโยบายสู่การปฏิบัติ: องค์ความรู้ ตัวแบบทางทฤษฎี*

และการประเมินความสำเร็จ ความล้มเหลว. กรุงเทพฯ: พริกหวาน กราฟฟิก.

วิจิตร ศรีสอาน และคณะ. (2557). แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับนโยบาย ใน *ประมวลสาระชุดวิชา*

นโยบายและการวางแผนการศึกษา. หน่วยที่ 1 หน้า 1 - 102. นนทบุรี: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

วิจิตร ศรีสอาน และคณะ. (2557). แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับนโยบาย ใน *ประมวลสาระ*

ชุดวิชา นโยบายและการวางแผนการศึกษา. หน่วยที่ 1 หน้า 1 - 102. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

วิจิตร ศรีสอาน และคณะ. (2557). แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับนโยบาย ใน *ประมวลสาระ*

ชุดวิชา นโยบายและการวางแผนการศึกษา. หน่วยที่ 1 หน้า 1 - 102. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

วิจิตร ศรีสอาน และทองอินทร์ วงศ์โสธร. (2551). แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับนโยบาย

ใน *ประมวลสาระชุดวิชา นโยบายและการวางแผนการศึกษา*. หน่วยที่ 1 หน้า 1 - 73. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

วิจิตร ศรีสอาน และคณะ. (2557). แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับนโยบาย ใน *ประมวลสาระ*

ชุดวิชา นโยบายและการวางแผนการศึกษา. หน่วยที่ 1 หน้า 1 - 102. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ศุภชัย ยาวะประภาส. (2538). *นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ศุภชัย ยาวะประภาส. (2538). *นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์. (2547). *การประเมินโครงการ: หลักการและการประยุกต์*. กรุงเทพฯ:

เฟื่องฟ้า.

สมบัติ ชำรงชัญวงศ์. (2552). *นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ*
(พิมพ์ครั้งที่ 20). กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.

สมยศ นาวิกาน. (2545). *การบริหารแบบมีส่วนร่วม*. กรุงเทพฯ: บรรณกิจ.

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. (2547 ก). *ผู้บริหารสถานศึกษา*
มืออาชีพ. กรุงเทพฯ: เอส แอนด์จีกราฟฟิค.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. (2550). *แนวทางการกระจายอำนาจการบริหาร*
และการจัดการการศึกษา. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตร
แห่งประเทศไทย จำกัด.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. (2561). *แผนปฏิบัติการราชการ ประจำปีงบประมาณ*
พ.ศ. 2561 ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. เข้าถึงได้จาก
<http://www.obec.go.th/node/81701>

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. (2547). *หลักเทคนิคการบริหารและการวางแผน*.
กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา.

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2560). *แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560 - 2579*.
กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค.

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2560). *แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560 - 2579*
(พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค.

สุภาพร พิศาลบุตร. (2547). *การวางแผนและการบริหารโครงการ*. กรุงเทพฯ:
มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต.

เสน่ห์ จุ้ยโต. (2551). *เอกสารประกอบการสอนชุดวิชา องค์กรและการจัดการและการจัดการ*
ทรัพยากรมนุษย์ หน่วยที่ 3 การวางแผน. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

- เสนาะ ดิยาวี. (2543). *หลักการบริหาร*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อมร รักษาสัตย์. (2524). *การพัฒนานโยบาย*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- อุทัย บุญประเสริฐ. (2546). *การบริหารจัดการสถานศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน*. กรุงเทพฯ:
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อุทัย บุญประเสริฐ. (2547). *บทบาทและการมีส่วนร่วมในการบริหารและจัดการศึกษาของ
คณะกรรมการสถานศึกษาในประเทศที่กึ่งศรร. รายงานการวิจัย*. กรุงเทพฯ: ภาพพิมพ์.
- Ackoff, R. L. (1970) *A concept of corporate planning*. New York: Wiley - Interscience.
- Anderson, J. (1970). *Politics and economic policy - making: selected readings*. New York:
Addison - Wesley.
- Anderson, J. E. (1984) *Public policy - making* (3rd ed.). New York: Holt, Rinehart and
Winston.
- Argyris, C. (1964). *Interpersonal competence and organizational effectiveness*.
Homewood: Irwin - Dorsey.
- Argyris, C. (1964). *Interpersonal competence and organizational effectiveness*. Homewood:
Irwin - Dorsey.
- Chang, Y. N., & Campo - Flores, F. (1980) *Business policy and strategy: text and cases*.
Santa Monica, California.
- Cohen, J. M., & Uphoff, N. (1980). *Rural. Development participation: Concept and measure
for project design implementation and evaluation*. New York: Cornell University.

- Cohen, J. M., & Uphoff, N. (1980). *Rural. Development participation: Concept and measure for project design implementation and evaluation*. New York: Cornell University.
- Dror, Y. (1983). *Public policy making reexamined*. London: Transaction Books.
- Dror, Y. (1983). *Public policy making reexamined*. London: Transaction Books.
- Dunn, W. N. (1986). *Policy analysis: Perspectives, concepts, and methods*. Greenwich, Conn.: JAI Press.
- Dye, T. R. (2002). *Understanding public policy*. New Jersey: Prentice Hall.
- Dye, T. R. (2002). *Understanding public policy*. New Jersey: Prentice Hall.
- Fulmer, R. M. (1974). *The new management*. New York: Macmillan.
- Good, C. V. (1973). *Dictionary of education*. New York: McGraw-Hill Book.
- Guthrie, J. W., & Reed, R. J. (1986). *Educational administration and policy*.
- Higgins, J. M., & Vincze, J. W. (1986) *Strategic management and organizational policy: text and cases* (3rd ed.). New York: CBS International Editions.
- Hogwood, B. W., & Gunn, L. A. (1984) *Policy analysis for the real world*. Oxford: Oxford University Press.
- Hogwood, B. W., & Gunn, L. A. (1984). *Policy analysis for the real world*. Oxford: Oxford University Press.
- Hogwood, B. W., & Gunn, L. A. (1990). *Policy analysis for the real world*. Oxford: Oxford University Press.
- Holt, D. H. (1990). *Management: principles and practices* (2nd ed.). Englewood Cliffs: Prentice Hall, Inc.

Ivanzevich, J. M., Donnelly, J. H., & Gibson, J. L. (1983) *Managing for performance*.

Planno, Texas: Business Publishing.

Kast, F. E., & Rosenzweig, J. E. (1979). *Organization and management: A system and*

contingency approach. Tokyo: McGraw - Hill.

Knezevich, S. J. (1969). *Administration of public education* (2nd ed.). New York:

Harper and Row.

Lindblom, C. E. (1968). *The policy - making process*. Englewood cliffs, New Jersey:

Prentice Hall.

Lindblom, C. E. (1968). *The policy - Making process*. Englewood cliffs, N. J.: Prentice Hall.

Ministry of Education Singapore. (2018). *Help Your Child Succeed in Life*. Retrieved from

<https://payalebarmethodistgirlsipri.moe.edu.sg/pl-experience/events/guidelines-for-home-school-partnership>

Mitchell, D. E., (1984). Educational policy analysis: The state of art. *Educational*

Administration Quarterly, 129 - 160.

Mondy, R.W., Sharplin, A., & Flippo, E. B. (1988). *Management: Concepts and*

Practices. Boston: Allyn and Bacon.

Nagel, S. S. (1984). *Public policy: Goal, means and methods*. New York: St. Martin's Press.

Nagel, S. S. (1984). *Public policy: Goal, means and methods*. New York: St. Martin's Press.

Nagel, S. S. (1984). *Public policy: Goal, means and methods*. New York: St. Martin's Press.

Robbins, S. P. (1980). *The administrative process*. New York: Prentice - Hall.

Schermerhorn, J. R. (1996). *Organizational behavior*. New York: John Wiley.

Sergiovanni, T. J., Burlingame, M. & Coombs, F. S. (1992.) *Educational governance and administration* (3rd ed.). Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.

Stoner, J. A. F. (1978). *Management. Englewood Cliffs*, New York: Prentice Hall.

UNESCO. (2016). *Positioning ICT in Education to Achieve the Education 2030 Agenda in Asia and the Pacific: Recommendations for a Regional Strategy*. Retrieved from <https://bangkok.unesco.org/content/positioning-ict-education-achieve-education-2030-agenda-asia-and-pacific-recommendations>

Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration and Society*, 9(46), p. 4.

ดัชนี (Index)

- ก**
- กฎระเบียบ, 20, 34, 60, 69, 119
- กฎหมาย, 3, 4, 6, 7, 10, 18, 20, 47, 84, 97, 110, 111, 119
- กระบวนการ, ๓, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 12, 13, 15, 21, 24, 25, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 36, 38, 39, 41, 43, 44, 45, 46, 47, 52, 55, 56, 58, 60, 61, 62, 65, 66, 67, 68, 69, 71, 72, 74, 75, 79, 80, 81, 82, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 104, 105, 106, 107, 108, 112, 113, 115, 116, 124
- กำกับ, ๓, 2, 3, 6, 7, 20, 48, 60, 61, 76, 83, 87, 88, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 111, 115, 117, 119, 120, 121
- ข**
- ข้อบังคับ, 6, 23, 69, 84, 90, 99
- ข้อมูล, ข, 5, 13, 14, 23, 35, 37, 40, 46, 47, 52, 55, 56, 59, 60, 66, 69, 70, 72, 79, 86, 87, 88, 89, 91, 92, 93, 94, 97, 98, 99, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 112, 115, 117, 120
- ขั้นตอน, 3, 13, 15, 17, 24, 25, 31, 34, 35, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 52, 54, 55, 56, 58, 60, 61, 63, 68, 69, 70, 71, 72, 75, 76, 77, 87, 89, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 112, 113, 117, 118
- ข่าวสาร, 52, 88, 92, 93, 94, 95, 97, 98
- ค**
- ค่านิยม, 8, 16, 29, 45, 46, 52, 54, 60, 67, 75, 76, 77, 78, 79, 84, 86, 87, 106
- คุณภาพ, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 15, 16, 18, 25, 29, 34, 37, 38, 42, 53, 54, 56, 61, 64, 66, 70, 78, 80, 81, 82, 83, 85, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 96, 97, 98, 99, 100, 109
- ง**
- งบประมาณ, 3, 5, 6, 8, 10, 12, 14, 24, 29, 51, 53, 55, 56, 61, 62, 65, 69, 71, 78, 83, 85, 89, 101, 102, 105, 108, 109, 110, 111, 112, 124
- ช**
- ชุมชน, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 17, 19, 20, 22, 40, 55, 80, 81, 83, 91, 94, 95, 96, 98, 105, 113, 116, 119, 122

ค

ติดตาม, ง, 3, 7, 20, 50, 60, 83, 87, 88, 89,
90, 91, 98, 99, 100, 111, 115, 117, 119,
120

ท

ทรัพยากร, 5, 7, 8, 10, 12, 14, 17, 23, 29, 44,
45, 46, 47, 53, 55, 57, 59, 63, 65, 66, 67,
68, 69, 71, 74, 76, 77, 89, 90, 91, 100,
101, 103, 110, 115, 116, 125
ทฤษฎี, 9, 10, 40, 52, 87, 96, 103, 104, 122,
123
ท้องถิ่น, 4, 5, 6, 7, 13, 19, 28, 29, 40, 48, 49,
50, 51, 80, 96, 111, 114, 116, 120

ธ

ธุรกิจ, 4, 25, 26, 30

น

นโยบาย, ก, ข, ค, ง, จ, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 11,
12, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23,
24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34,
35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45,
46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56,
57, 58, 60, 61, 64, 68, 70, 72, 73, 74, 77,
78, 84, 85, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94,
95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 105, 106,
107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114,

115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122,
123, 124

นักเรียน, 2, 5, 6, 8, 9, 12, 13, 14, 19, 20, 21,
41, 78, 80, 82, 118, 119, 120

บ

บริหาร, ข, ค, จ, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12,
13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23,
24, 25, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35,
36, 41, 42, 43, 44, 45, 47, 48, 49, 56, 58,
59, 63, 64, 65, 67, 68, 72, 78, 79, 81, 83,
84, 86, 88, 89, 91, 93, 95, 96, 97, 98, 99,
101, 104, 110, 111, 113, 114, 115, 116,
117, 119, 121, 122, 124, 125
บุคลากร, ข, 2, 5, 6, 7, 10, 12, 21, 22, 59, 60,
68, 69, 71, 74, 75, 76, 77, 78, 81, 84, 86,
87, 93, 105, 107, 109, 110, 111, 113, 116,
118, 121

ป

ปฏิบัติ, ง, 3, 4, 5, 6, 7, 11, 13, 14, 15, 16, 18,
19, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 30, 32,
33, 35, 36, 37, 38, 40, 41, 43, 44, 45, 47,
48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58,
59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 69, 70, 71,
72, 74, 75, 77, 80, 81, 82, 83, 84, 87, 88,
90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100,

101, 104, 105, 107, 108, 111, 113, 114,
116, 117, 118, 119, 120, 123

ประกาศ, 6, 47, 72

ประถมศึกษา, ข, 19, 27, 28, 40, 78, 80, 118

ประเพณี, 16, 75, 84

ประเมิน, ง, 3, 7, 12, 15, 17, 28, 33, 37, 38,
39, 40, 42, 44, 45, 46, 48, 55, 56, 61, 62,
63, 68, 69, 71, 72, 81, 89, 92, 100, 101,
102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109,
110, 112, 117, 122, 123

ประเมินผล, ง, จ, 7, 14, 17, 19, 25, 40, 42,
43, 44, 45, 46, 47, 48, 50, 51, 55, 56, 69,
71, 72, 80, 81, 83, 87, 88, 89, 96, 100,
101, 102, 103, 104, 105, 106, 108, 111,
112, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122

ปรัชญา, 16, 17, 39, 65, 78, 82

ผ

ผลประโยชน์, 7, 12, 14, 16, 17, 26, 33, 35,
39, 46, 50, 51, 52, 59, 102, 115

ผู้บริหาร, ข, ค, 2, 3, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14,
15, 16, 17, 18, 20, 21, 22, 23, 28, 30, 36,
40, 43, 44, 45, 50, 51, 55, 56, 57, 58, 59,
60, 62, 63, 64, 65, 68, 71, 72, 73, 74, 75,
77, 84, 87, 88, 89, 90, 91, 95, 96, 98, 100,
101, 102, 103, 104, 105, 107, 108, 109,
112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 120,
124

ผู้ปกครอง, 2, 5, 9, 13, 19, 20, 21, 41, 42, 83,
102, 113, 116, 117, 118, 119, 120

แผน, ง, จ, 3, 6, 8, 12, 13, 19, 20, 21, 24, 34,
50, 51, 53, 54, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63,
64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74,
75, 76, 77, 81, 83, 84, 85, 87, 88, 89, 90,
91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100,
101, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114,
115, 116, 117, 118, 119

พ

พัฒนา, ก, ข, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12,
13, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 25, 26, 34, 35,
42, 44, 45, 47, 55, 57, 64, 65, 66, 68, 73,
76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86,
87, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 103, 104,
109, 110, 111, 113, 116, 117, 118, 119,
120, 125

ม

มัธยมศึกษา, ข, 28, 29, 96, 97

มาตรการ, 20, 29, 45, 60, 90, 109, 119

มาตรฐาน, 3, 6, 17, 20, 34, 38, 42, 69, 78,
80, 83, 89, 94, 95, 96, 97, 99, 100, 101,
110, 117, 119

ย

ยุทธศาสตร์, ก, ข, 3, 4, 7, 13, 18, 34, 64, 65,
74, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87,
114, 115

ร

ร่วมมือ, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 14, 19, 20,
21, 22, 49, 50, 52, 74, 82, 84, 86, 103,
107, 113, 114, 115, 116, 118, 120
ระบบ, ง, 3, 4, 7, 13, 14, 15, 16, 18, 22, 23,
28, 29, 31, 32, 33, 35, 36, 39, 43, 46, 49,
55, 66, 67, 72, 74, 76, 78, 79, 80, 81, 82,
83, 86, 87, 88, 90, 92, 95, 96, 97, 98, 99,
111, 113, 115, 118, 120, 122
ระเบียบ, 4, 6, 16, 20, 23, 24, 34, 52, 61, 64,
75, 76, 84, 103, 119

ว

วิเคราะห์, ค, 10, 24, 31, 33, 34, 35, 36, 37,
38, 39, 40, 41, 43, 44, 48, 52, 55, 56, 58,
66, 69, 70, 71, 72, 76, 78, 80, 84, 88, 89,
91, 98, 102, 103, 105, 110, 111, 112, 117,
118, 120, 124

ศ

เศรษฐกิจ, 3, 25, 34, 39, 49, 52, 62, 64, 69,
70, 78, 79, 80, 82, 84, 98, 113

ส

สถานศึกษา, ก, ข, ค, ง, จ, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8,
9, 10, 12, 14, 16, 18, 20, 21, 22, 27, 30,
43, 44, 45, 56, 57, 58, 61, 63, 65, 73, 74,
77, 78, 79, 80, 82, 83, 87, 88, 91, 96, 97,
98, 99, 100, 101, 112, 113, 114, 115, 116,
117, 118, 119, 120, 124, 125
สังคม, 3, 4, 5, 6, 8, 14, 16, 18, 20, 23, 25,
29, 32, 33, 34, 39, 46, 49, 52, 54, 61, 62,
64, 69, 75, 78, 80, 82, 83, 84, 85, 96, 109,
113, 114, 118, 120
สาธารณะ, 25, 26, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36,
39, 43, 44, 47, 48, 50, 54, 55, 56, 121,
124
สารสนเทศ, 13, 14, 56, 66, 79, 82, 84, 86,
87, 93, 98, 104, 105, 111, 112, 120

ท

หุ้นส่วน, ก, ข, ค, จ, 2, 3, 4, 7, 8, 9, 18, 19,
20, 21, 22, 42, 43, 74, 87, 113, 116, 118,
119, 120

อ

องค์การ, 9, 10, 11, 12, 16, 21, 22, 23, 30,
34, 39, 40, 44, 46, 47, 49, 53, 56, 58, 59,
60, 61, 62, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72,
74, 75, 76, 77, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93,

94, 95, 96, 99, 100, 107, 109, 110, 111,
113, 115, 121, 124
 อาชีวศึกษา, ข, 28, 34
 อำนาจ, 3, 4, 6, 9, 10, 15, 16, 17, 20, 21, 22,
24, 27, 28, 29, 32, 34, 36, 40, 50, 56, 78,
79, 83, 92, 107, 115, 119, 124
 อุดมศึกษา, ข, 12, 17, 27, 34, 58, 62, 124
 อุปสรรค, 16, 41, 52, 54, 55, 59, 60, 66, 67,
70, 76, 84, 88, 100, 108, 118

A

Act, 15
 action, 69, 89
 Action, 63, 74, 118
 Actionable, 52
 Active, 80, 81
 actual, 89
Adaptivizing planning, 67
 Administration, 14, 127, 128
 adoption, 61
 Alternative, 40
 alternatives, 36, 68, 69
 analysis, 36, 44, 55, 126, 128
 Appraisal, 45
 approach, 9, 127
 Assumption, 9
 Attainable, 52
 Authoritative, 27

Autonomy, 17

B

based, 20, 110, 119
 basic, 26
 Behavioral, 9
 Benefits, 14
 Bias, 38
 Block, 20, 119
 Boundary, 54
 Broad, 26
 budgeting, 110
 Budgets, 61, 62
 Business, 25, 26, 30, 125, 127

C

capital, 29
 Causes, 35, 36
 Certainty, 67
 Cheek, 15
 choice, 39
 Choose objectives, 68
 Circles, 15
 Clear, 36
 Commitment, 17, 67
 Committee, 15
 Communicate objectives, 68
 Communicate progress, 88

communication, 27, 50

Compare, 69

Comparing, 89

Competitiveness, 76

Comprehensive, 19

Concept, 9, 125, 126

Consequences, 35

Consulting, 15

Contingency, 67

control, 18

Convenience, 40

Core competency, 76

corrective, 89

Cost, 37

Criteria, 38, 39

Cross - classification, 98

D

Decide on standard, 69

decision, 40

Decision, 9, 14

Definition, 39

Deliverer, 50

Delphi technique, 68

Demands, 33

democracy, 20, 119

description, 59

Designing, 46

Determining, 46

developing, 45

Direction, 26

Directional plan, 63

Disruptive Technology, 85

DLIT, 82

DLTV, 82

DO, 15

DualEducation, 81

Dynamics, 14

E

Education, 81, 111, 120, 128

Educational, 25, 26, 30, 81, 126, 128

EEC, 84

Efficiency, 29

Elements, 36

Elite, 32, 39

EMIS, 111, 120

Environment, 33

equilibrium, 33

Equity, 29

Essential, 19

Establish budgets, 69

Establish policies, 68

Establish time tables, 69

Establishing standard, 89

Evaluating, 46

evaluation, 40, 44, 55, 89, 125, 126

Evaluation, 14, 50

Excellence, 29

Explanation, 35

F

failure, 53

Failure, 54

Feasibility, 37, 40

feedback, 44

Feedback, 33, 52, 55, 56

Forecasting, 68

formulation, 24, 44

forum, 56

framework, 26, 128

G

grant, 20, 119

Group, 33

guidance, 26

guide, 26

Guideline, 26

guidelines, 26, 128

Guidelines, 26

H

human, 9

Human, 9, 29

I

ICT, 111, 120, 128

Identify, 68

Ignorance, 67

impacts, 38

Impacts, 37, 72

implementation, 44, 50, 59, 125, 126, 128

Implementation, 14, 50, 53, 72

Incremental, 32

Innovative planning, 67

Input Standard, 89

Inputs, 33, 72

Institutional, 34, 39

Instrument, 53

Intended, 38

J

Job, 59

justification, 54

L

Leadership, 10

Learning, 21, 81, 82

Liberty, 29

Long - range plan, 62

M

Macro, 47, 48

makers, 56
 management, 15, 126, 127
 Management, 10, 83, 111, 120, 126, 128
 Master, 62
 Matrix, 110
 Means, 61
 Measurable, 36, 52
 Measurement, 89
 Medium - range plan, 62
 Micro, 47, 50
Mission, 61, 76, 81
 Mobilization, 50, 59
model, 32, 33, 34, 39
 Models, 38
 Monetary, 53

N

nature, 9
 Needs, 20, 119
 Node, 84
 normative, 54

O

Objective, 36
 Objectives, 61
 Operational plan, 63
Optimizing planning, 66
 organization, 9, 21, 110

Organizational, 109, 128
 Outcome, 37
 Outcomes, 51, 72
 Output, 33, 89

P

P D C A, 15
 Participation, 50
 Participatory, 20, 118, 119
 partnership, 19, 128
 performance, 57, 89, 127
 Personal, 53
 PISA, 81
 Plan, 15, 24, 59, 61
 Planning, 50
 PLC, 81
 Policies, 60
 policy, 25, 26, 30, 36, 125, 126, 127, 128
 Policy, 22, 27, 44, 56, 61, 108, 126
 Policy termination, 108
 policymaking, 46
 power, 10
 Practical, 36
 Predetermined, 26
 Prescription, 35
 Private, 19
 problem, 54
 problems, 39, 45, 46

Procedure, 24, 61
 Procedures, 60
 process, 44, 72, 127, 128
 Process, 39, 67
 Processing, 45
 Program, 26, 63
 Programs, 61, 62, 64
 Project, 63
 Projects, 61, 64
 Public, 19, 25, 30, 56, 125, 126, 128

Q

Q.C., 18
 QC, 15
 Quality, 18
 Questionnaire, 40

R

Rationable, 52
 Real - time, 111, 120
 reality, 45
 Reasonable, 52
 redesign, 46
 relation, 9
 resources, 10, 45, 46, 59, 68
 Responsiveness, 67
 Revolutionary, 32
 Routine, 50, 53

Rules, 24, 60, 61

S

Salvage specialists, 110
 sampling, 40
 school, 9, 128
 Sensible, 52
 Sensitivity training, 109
 set, 26
Shared value, 76
 Short - range plan, 63
 Simulation, 67
 skills, 10
 Source, 10
 Specific plan, 63
 Stakeholders, 55
 standard, 89
 Standing plan, 64
 statement, 27
 STEM, 81
 Strategic plan, 62, 74, 87
 Strategic planning, 87
 Strategies, 26, 61
 study, 40
 style, 9, 10
 Suballocating, 46
 succession, 108
 Suggestion, 15

Sunset Laws, 110

support, 53

Supporting, 19

Supports, 33

Survey, 40, 68

Surveying, 45

system, 15, 46

Systems, 33

T

Taking, 89

TEPE, 81

Timeable, 52

Tust, 17

U

Ultimate, 51

Uncertainty, 67

UNESCO, 111, 128

Unintended, 38

Unit, 55

V

values, 45, 46

Vision, 67, 75, 77

W

Ways, 61

Well enough, 65

Work effort, 89

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ
วัน เดือน ปีเกิด
สถานที่เกิด
สถานที่ทำงานปัจจุบัน

นายสุเมธ งามกนก
21 กุมภาพันธ์ 2510
กรุงเทพฯ
ภาควิชาการบริหารการศึกษา
คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา



Email: sumet2003@windowslive.com, sumetn@buu.ac.th

ประวัติการศึกษา

- ปริญญาตรี ศิลปศาสตรบัณฑิต สาขาวิชาภาษาอังกฤษ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- ปริญญาตรี สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- ปริญญาโท สาขาวิชาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
- ปริญญาเอก สาขาวิชาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
- Certificate สาขาวิชา Leadership จาก University of Northern Colorado ประเทศสหรัฐอเมริกา
- Certificate สาขาวิชาการสอนเป็นภาษาอังกฤษ จาก Massey University ประเทศนิวซีแลนด์

ประวัติการทำงาน

- กระทรวงศึกษาธิการ (เป็นเวลา 16 ปี)
- อาจารย์ ภาควิชาการบริหารการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา (เป็นเวลา 13 ปี)
- ผู้ช่วยคณบดีฝ่ายวิชาการ (พ.ศ. 2551 - 2553)
- หัวหน้าภาควิชาการบริหารการศึกษา (พ.ศ. 2558 - 2560)

ผลงานวิจัย

- Distributed Leadership in to the University Level
- การศึกษาเทคนิคการนิเทศการศึกษา ปัญหา และแนวทางการแก้ไข ปัญหาการนิเทศการศึกษาในเขตจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียง
- การศึกษาคูณภาพครูใน โรงเรียน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตภาคตะวันออกเฉียง

- ปัจจัยเชิงสาเหตุที่ส่งผลต่อศักยภาพการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศของครูในการบริหารสถานศึกษาในภาคตะวันออก
 - การพัฒนาศักยภาพการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศของครูเพื่อการบริหารสถานศึกษาในภาคตะวันออก
 - A big world becomes smaller: Connecting experiences and knowledge in educational leadership.
 - Equality and Opportunity in Inclusion.
 - ผู้นำทางการศึกษาของอาเซียนในทศวรรษหน้า (พ.ศ. 2560 - 2569)
 - รูปแบบการบริหารสถานศึกษาปฐมวัยตามแนวคิดโฮสโคป
- รางวัลที่ได้รับ
- อาจารย์ปฏิบัติการสอนดีเด่นของคณะศึกษาศาสตร์ (พ.ศ. 2555)
 - อาจารย์ดีเด่นแห่งชาติ (พ.ศ. 2559)
 - นักบริหารดีเด่น (พ.ศ. 2562)