



บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สาระสำคัญในบทนี้เป็นการนำเสนอทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการติดตามและประเมินกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยแบ่งกลุ่มเนื้อหาที่เกี่ยวข้องเป็น 5 ตอน คือ ตอนที่ 1 สาระสำคัญเกี่ยวกับนโยบายเรียนฟรี 15 ปี อย่างมีคุณภาพ ตอนที่ 2 การจัดการศึกษาในต่างประเทศ ตอนที่ 3 แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตอนที่ 4 แนวคิดเกี่ยวกับการติดตามและประเมินโครงการ ตอนที่ 5 แนวคิดเกี่ยวกับตัวบ่งชี้และเกณฑ์

ตอนที่ 1 สาระสำคัญเกี่ยวกับนโยบายเรียนฟรี 15 ปีอย่างมีคุณภาพ

ด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 49 ได้บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” และ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 10 วรรค 1 บัญญัติว่า “การจัดการศึกษาต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” ซึ่งเป็นข้อกำหนดที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ประกอบกับคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีได้กำหนดเป็นนโยบายเร่งด่วน ที่จะเริ่มดำเนินการตามเจตนารมณ์ดังกล่าวในปีแรก โดยกำหนดไว้ในข้อ 1.3 การลดภาระค่าครองชีพของประชาชน ข้อ 1.3.1 ว่า “ให้ทุกคนมีโอกาสได้รับการศึกษาฟรี 15 ปี โดยสนับสนุนตำราในวิชาหลักให้แก่ทุกสถานศึกษา จัดให้มีชุดนักเรียนและอุปกรณ์การเรียนฟรีให้ทันปีการศึกษา 2552 และสนับสนุนค่าใช้จ่ายอื่นๆ เพื่อชดเชยรายการต่างๆ ที่สถานศึกษาเรียกเก็บจากผู้ปกครอง” อีกทั้งนโยบายของรัฐด้านการศึกษา ข้อ 3.1.4 กำหนดว่า “จัดให้ทุกคนมีโอกาสได้รับการศึกษาฟรี 15 ปี ตั้งแต่อนุบาลไปจนถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย พร้อมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการให้เกิดความเสมอภาคและความเป็นธรรมในโอกาสทางการศึกษาแก่ประชาชนในกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ทั้งผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ ผู้อยู่ในสภาวะยากลำบากผู้บกพร่องทางร่างกายและสติปัญญา และชนต่างวัฒนธรรม รวมทั้งยกระดับการพัฒนาศูนย์เด็กเล็กในชุมชน”

กระทรวงศึกษาธิการจึงได้ดำเนินการตามเจตนารมณ์ดังกล่าวข้างต้น โดยจัดทำโครงการดำเนินงานตามนโยบายเรียนฟรี 15 ปี อย่างมีคุณภาพขึ้น เพื่อส่งเสริมให้นักเรียนทุกคนได้รับโอกาสทางการศึกษาอย่างเต็มตามศักยภาพ ซึ่งการดำเนินการนี้ได้ผ่านการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องทุกกลุ่มอาชีพแล้ว 2 ครั้ง

คือ ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2552 ณ โรงเรียนสตรีวิทยากรุงเทพมหานคร และครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2552 ณ โรงเรียนชลกันยานุกูล จังหวัดชลบุรี

วัตถุประสงค์

เพื่อให้นักเรียนทุกคนมีโอกาสได้รับการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย สำหรับรายการหนังสือเรียน อุปกรณ์การเรียน เครื่องแบบนักเรียน และกิจกรรมพัฒนาผู้เรียน ที่ภาครัฐให้การสนับสนุน

สาระสำคัญของนโยบาย

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 เมื่อวันที่ 13 มกราคม 2552 เพื่อใช้จ่ายเป็นค่าเล่าเรียน (เพิ่มเติมสำหรับการศึกษาของเอกชน) หนังสือเรียน อุปกรณ์การเรียน เครื่องแบบนักเรียน และกิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน ตามแผนงานเสริมสร้างรายได้พัฒนาคุณภาพชีวิตและความมั่นคงด้านสังคม โครงการสนับสนุนการจัดการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย 15 ปี สำหรับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังนี้

ค่าหนังสือเรียน	4,203,370,800	บาท
ค่าอุปกรณ์การเรียน	1,531,983,800	บาท
ค่าเครื่องแบบนักเรียน	3,158,678,100	บาท
ค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน	2,117,506,400	บาท
รวมทั้งสิ้น	1,011,539,100	บาท

ซึ่งในแต่ละรายการมีรายละเอียด ดังนี้

หนังสือเรียน หนังสือเรียนมีรายละเอียดดังนี้

1. ระดับก่อนประถมศึกษา ใช้หนังสือเสริมประสบการณ์สำหรับเด็กปฐมวัย
2. ระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษา ใช้หนังสือเรียนทั้ง 8 กลุ่มสาระ

ทุกระดับชั้น โดยมีอัตราค่าหนังสือดังนี้

ก่อนประถมศึกษา	200.00	บาท/คน
ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1	483.20	บาท/คน
ชั้นประถมศึกษาปีที่ 2	347.20	บาท/คน
ชั้นประถมศึกษาปีที่ 3	365.60	บาท/คน
ชั้นประถมศึกษาปีที่ 4	580.00	บาท/คน
ชั้นประถมศึกษาปีที่ 5	424.00	บาท/คน
ชั้นประถมศึกษาปีที่ 6	496.00	บาท/คน

ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1	739.20	บาท/คน
ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 2	564.80	บาท/คน
ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3	560.00	บาท/คน
ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 4	1,160.80	บาท/คน
ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 5	805.60	บาท/คน
ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6	763.20	บาท/คน

อุปกรณ์การเรียน

อุปกรณ์การเรียนที่จำเป็นสำหรับนักเรียน ประกอบด้วย แบบฝึกหัดกลุ่มสาระการเรียนรู้ (ระดับประถมศึกษา ประกอบด้วย คณิตศาสตร์ ภาษาไทย และภาษาอังกฤษ) สมุด ปากกา ดินสอ ยางลบ ไม้บรรทัด เครื่องมือเรขาคณิต วัสดุฝึก ICT (CD) สำหรับผู้เรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 - ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 และกระดาษ A4 สีเทียน ดินน้ำมัน ไร้สารพิษ สำหรับผู้เรียนระดับก่อนประถมศึกษาในอัตรา ดังนี้

ก่อนประถมศึกษา	100	บาท/ภาคเรียน
ประถมศึกษา	195	บาท/ภาคเรียน
มัธยมศึกษาตอนต้น	210	บาท/ภาคเรียน
มัธยมศึกษาตอนปลาย	230	บาท/ภาคเรียน

เครื่องแบบนักเรียน

เครื่องแบบนักเรียน ประกอบด้วย เสื้อ/กางเกง/กระโปรง คนละ 2 ชุด/ปี ในอัตรา

ก่อนประถมศึกษา	300	บาท/คน
ประถมศึกษา	360	บาท/คน
มัธยมศึกษาตอนต้น	450	บาท/คน
มัธยมศึกษาตอนปลาย	500	บาท/คน

กรณีนักเรียนมีชุดนักเรียนเพียงพอแล้ว สามารถซื้อเข็มขัด รองเท้า ถุงเท้า ชุดลูกเสือ/เนตรนารี/ยุวกาชาด/ชุดกีฬา ได้ กรณีการจัดซื้อชุดนักเรียนที่ต่างไปจากชุดนักเรียนปกติและราคาสูงกว่าที่กำหนด วงเงินดังกล่าวอาจซื้อได้เพียง 1 ชุด

กิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน

กิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียนเป็นกิจกรรมพัฒนาผู้เรียนที่สถานศึกษา จัดขึ้น ประกอบไปด้วย 1. กิจกรรมวิชาการ 2. กิจกรรมคุณธรรม/ ลูกเสือ/ เนตรนารี/ ยุวกาชาด 3. ทักษะศึกษา 4. การบริการสารสนเทศ/ICT ทั้งนี้ในการพิจารณากำหนดกิจกรรมทั้ง 4 กิจกรรม ต้องให้ภาคี 4 ฝ่าย (ผู้แทนครูผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนชุมชน และผู้แทนกรรมการนักเรียน) และคณะกรรมการ

สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีส่วนร่วมในการพิจารณา โดยที่ผลการพิจารณาต้องไม่เป็นการรอนสิทธิ์ของเด็กยากจนและด้อยโอกาสที่พึงจะได้รับ

กิจกรรมพัฒนาผู้เรียนมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. กิจกรรมวิชาการ เป็นกิจกรรมที่สถานศึกษาจัดเพิ่มเติมจากการเรียนปกติในชั้นเรียน เพื่อให้นักเรียนทุกคนได้รับการพัฒนาเต็มศักยภาพ ส่งเสริมเด็กเก่งให้มีความเป็นเลิศและแก้ไขข้อบกพร่องของนักเรียนเรียนอ่อนให้มีศักยภาพสูงขึ้น เช่น ค่ายวิทย์ – คณิตคิดสนุก ค่ายทักษะชีวิตค่ายภาษาพาเพลิน (แก้ปัญหาการอ่านไม่ออก เขียนไม่ได้) เป็นต้น โดยกำหนดให้ดำเนินการกิจกรรมดังกล่าว ปีละ 1 ครั้ง

2. กิจกรรมคุณธรรม/ ลูกเสือ/ เนตรนารี/ ยุวกาชาด เป็นกิจกรรมที่ช่วยส่งเสริมให้นักเรียนมีคุณธรรม จริยธรรม ค่านิยมที่ดีงาม และคุณลักษณะที่พึงประสงค์ โดยมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้ กิจกรรมคุณธรรม เช่น ค่ายเด็กดีของชุมชน ค่ายรักษ์โลก ค่ายรักษ์สัตว์ ค่ายยุวชนคนดี กิจกรรมอาสาพัฒนา เป็นต้น ลูกเสือ/เนตรนารี/ยุวกาชาด เป็นกิจกรรมภาคปฏิบัติในการเรียนลูกเสือ/เนตรนารี/ยุวกาชาด โดยให้นักเรียนได้เรียนรู้จากประสบการณ์จริง ฝึกทักษะการจัดการ การเผชิญสถานการณ์ การใช้ชีวิตร่วมกันเป็นหมู่คณะ เช่น การเดินทางไกล การอยู่ค่ายพักแรม การผจญภัย (ไต่เขา ปีนต้นไม้ ฯลฯ) โดยกำหนดให้ดำเนินการกิจกรรมดังกล่าว ปีละ 1 ครั้ง

3. ทักษะศึกษา เป็นกิจกรรมศึกษาตามแหล่งเรียนรู้ต่างๆ เพื่อสร้างเสริมประสบการณ์ตรงให้กับนักเรียนที่เพิ่มเติมจากการเรียนในห้องเรียน เพื่อให้นักเรียนมีความรู้และประสบการณ์อย่างกว้างขวาง โดยกำหนดให้ดำเนินการกิจกรรมดังกล่าว ปีละ 1 ครั้ง

4. การบริการสารสนเทศ/ ICT เป็นกิจกรรมการให้บริการ ICT/คอมพิวเตอร์ แก่ นักเรียนเพิ่มเติมจากการเรียนคอมพิวเตอร์พื้นฐานตามหลักสูตรปกติ เช่น การให้บริการสืบค้นความรู้ผ่านระบบอินเทอร์เน็ต การให้บริการคอมพิวเตอร์ในการจัดทำสื่อ รายงานการนำเสนอข้อมูลการออกแบบสร้างสรรค์ด้วยโปรแกรมคอมพิวเตอร์ โดยกำหนดให้ดำเนินการกิจกรรมดังกล่าว 40 ชั่วโมง/ปี/คน ทั้งนี้งบประมาณกิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียนต่อนักเรียน 1 คน ดังนี้

ก่อนประถมศึกษา	215	บาท/ภาคเรียน
ประถมศึกษา	240	บาท/ภาคเรียน
มัธยมศึกษาตอนต้น	440	บาท/ภาคเรียน
มัธยมศึกษาตอนปลาย	475	บาท/ภาคเรียน

แนวทางการจัดสรรงบประมาณ

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจัดสรรงบประมาณเพื่อนำไปจัดซื้อหนังสือเรียน อุปกรณ์การเรียน เครื่องแบบนักเรียน และจัดกิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน ซึ่งมีขั้นตอนดังนี้

1. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจัดสรรงบประมาณภาคเรียนที่ 1/ 2552 โดยใช้ข้อมูลนักเรียนรายบุคคล ณ วันที่ 10 มิถุนายน 2551 ในการจัดสรรงบประมาณดังกล่าว ทั้งนี้ ชั้นอนุบาล 1, ป.1, ม.1, ม.4 จัดสรรให้เบื้องต้นร้อยละ 80 ของนักเรียน เนื่องจากยังไม่ทราบจำนวนนักเรียนที่แน่นอน สำหรับชั้นอื่นๆ จัดสรรให้ร้อยละ 100 โดยคิดนักเรียนปีการศึกษา 2551 เลื่อนชั้นไปอีกระดับชั้นหนึ่ง และในกรณีที่มิข้อมูลผู้ขอสละสิทธิ์ไม่รับเครื่องแบบนักเรียนและ/หรืออุปกรณ์การเรียน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจะไม่จัดสรรรายการดังกล่าวให้ตามจำนวนผู้ขอสละสิทธิ์

2. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน แจ่งจัดสรรงบประมาณนโยบายเรียนฟรี 15 ปีอย่างมีคุณภาพ เป็นสถานศึกษา จำแนกตามระดับการศึกษาให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทราบและแจ่งให้สถานศึกษาทราบ เพื่อเตรียมการจัดซื้อจัดหา/จัดกิจกรรมต่อไป

3. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจะโอนงบประมาณดังกล่าวทั้ง 4 รายการข้างต้น เข้าบัญชีเงินฝากธนาคารของสถานศึกษาทุกแห่ง เพื่อให้สถานศึกษาดำเนินการให้เสร็จสิ้น สถานศึกษาได้รับหนังสือเรียน ภายในวันที่ 30 เมษายน 2552 นักเรียนได้รับหนังสือเรียน เครื่องแบบนักเรียน และอุปกรณ์การเรียนก่อนเปิดภาคเรียนที่ 1/2552

แนวทางการจัดซื้อจัดหา

หนังสือเรียน

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจะโอนเงินงบประมาณค่าหนังสือเรียน ซึ่งเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปเข้าบัญชีเงินฝากธนาคารของสถานศึกษา และให้สถานศึกษาจัดซื้อหนังสือเรียนโดยดำเนินการตามขั้นตอน ดังนี้

ก. การคัดเลือกหนังสือเรียน

ครูผู้สอน เป็นผู้เลือกหนังสือเรียน เสนอให้คณะกรรมการวิชาการ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และคณะกรรมการภาคี 4 ฝ่าย (ผู้แทนครู ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนชุมชน และผู้แทนกรรมการนักเรียน) ร่วมกันพิจารณาคัดเลือกหนังสือเรียนในแต่ละกลุ่มสาระการเรียนรู้ ให้ครบทั้ง 8 กลุ่มสาระ โดยให้พิจารณาคัดเลือกหนังสือเรียนให้ตรงตามหลักสูตรที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด และมีเนื้อหาสาระตรงตามความต้องการของครูผู้สอนโดยสามารถ

เลือกจากทุกสำนักพิมพ์ตามรายการในบัญชีหนังสือเรียนของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งดูได้จากเว็บไซต์ <http://210.1.20.39/new2551/node/107> สำหรับหนังสือเสริมประสบการณ์สำหรับเด็กปฐมวัยให้ใช้แนวทางการเลือกหนังสือตามเอกสารหมายเลข 2 ในภาคผนวก โดยเลือกหนังสือเรียนที่มีคุณภาพเหมาะสมกับราคาและมีผู้ขายไม่ต่ำกว่า 3 ราย

ข. การจัดซื้อ

1. ให้สถานศึกษาดำเนินการจัดซื้อโดยถือปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

1.1 วิธีตกลงราคา ให้คำนึงถึงคุณภาพที่เหมาะสมกับราคา และให้ต่อรองราคาจากผู้ขาย เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

1.2 วิธีสอบราคาและวิธีประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ให้ประกาศกำหนดเงื่อนไขการพิจารณาหนังสือเรียนเป็นรายวิชาต่อชั้น เพื่อจะได้หนังสือเรียนที่หลากหลายจากทุกสำนักพิมพ์ และตรงตามความต้องการที่จะใช้ในการเรียนการสอนของสถานศึกษา และไม่จัดซื้อหนังสือเรียนเป็นชุด

2. ให้สถานศึกษาเตรียมดำเนินการหาผู้ขายไว้ เพื่อให้พร้อมที่จะทำสัญญาได้ทันทีเมื่อได้รับแจ้งอนุมัติการโอนเงินงบประมาณเข้าบัญชีเงินฝากธนาคารของสถานศึกษา

3. เมื่อได้รับเงินงบประมาณให้ตรวจสอบจำนวนเงินที่ได้รับแจ้งการโอนเงิน และจำนวนเงินในสมุดคู่ฝากของธนาคาร ว่ามีจำนวนเงินที่ถูกต้องตรงกัน

4. ออกใบเสร็จรับเงินตามแบบของทางราชการ ในนามของสถานศึกษา ตามจำนวนเงินที่ได้รับ ส่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อรวบรวมไว้เป็นหลักฐาน

5. เมื่อดำเนินการจัดซื้อหนังสือเรียนเรียบร้อยแล้ว ให้สถานศึกษาลงบัญชีวัสดุหนังสือเรียน เพื่อสะดวกในการตรวจสอบ

6. การจัดซื้อควรแต่งตั้งคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่มาจากประชาชนร่วมเป็นคณะกรรมการจัดซื้อ (ถ้ามี) และคณะกรรมการตรวจรับพัสดุอย่างน้อย 1 คน

7. จัดระบบการยืมหนังสือเรียน ให้แก่นักเรียนทุกคน และสามารถส่งต่อไปยังนักเรียนรุ่นต่อไป

8. การจัดซื้อหนังสือเรียน จะต้องดำเนินการด้วยความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ และให้ทันก่อนเปิดภาคเรียน ทั้งนี้ ได้กำหนดปฏิทินการดำเนินงานมาให้ด้วยแล้ว

9. เงินเหลือจากการดำเนินการจัดซื้อ สามารถนำไปใช้จ่ายในรายการโครงการเรียนฟรี 15 ปี อย่างมีคุณภาพ ได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม โดยผ่านความเห็นชอบร่วมกันของภาคี 4 ฝ่าย และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

เครื่องแบบนักเรียน

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจะโอนเงินงบประมาณค่าเครื่องแบบนักเรียน ซึ่งเป็นเงินงบบุคลากรเข้าไป เข้าบัญชีเงินฝากธนาคารของสถานศึกษา โดยให้สถานศึกษาจ่ายเงินสดให้กับนักเรียนและผู้ปกครอง เพื่อไปจัดซื้อเครื่องแบบนักเรียนคนละ 2 ชุด ในกรณีต้องใช้เครื่องแบบนักเรียนที่แตกต่างไปจากเครื่องแบบปกติและราคาสูงกว่าวงเงินที่ได้รับ อาจจัดซื้อได้เพียง 1 ชุด และหากมีเครื่องแบบนักเรียนปกติเพียงพอแล้ว อาจนำเงินที่ได้รับไปจัดซื้อเข็มขัด รองเท้า ถุงเท้า ชุดลูกเสือ/ เนตรนารี/ ยุวกาชาด/ ชุดกีฬาได้ โดยดำเนินการตามขั้นตอน ดังนี้

1. เมื่อได้รับเงินงบประมาณให้ตรวจสอบ จำนวนเงินที่ได้รับแจ้งการโอนเงิน และจำนวนเงินในสมุดคู่ฝากของธนาคารว่ามีจำนวนเงินที่ถูกต้องตรงกัน
2. ออกใบเสร็จรับเงินตามแบบของทางราชการ ในนามของสถานศึกษา ตามจำนวนเงินที่ได้รับ ส่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อรวบรวมไว้เป็นหลักฐาน
3. แต่งตั้งผู้จ่ายเงินอย่างน้อย 2 คน เพื่อร่วมกันจ่ายเงินให้กับนักเรียน
4. จ่ายเงินให้นักเรียน โดยลงลายมือชื่อรับเงิน กรณีนักเรียนไม่สามารถลงลายมือชื่อรับเงินได้ ให้ผู้ปกครองลงลายมือชื่อรับเงินแทน เพื่อไว้เป็นหลักฐานการจ่าย ตามตัวอย่างเอกสารหมายเลข 1 ในภาคผนวก
5. แจ้งให้นักเรียน ผู้ปกครอง เลือกซื้อเครื่องแบบนักเรียนได้ตามความต้องการ และให้ทันก่อนเปิดภาคเรียน
6. ติดตามใบเสร็จรับเงินจากนักเรียน/ ผู้ปกครอง
7. ดูแลให้นักเรียนมีเครื่องแบบนักเรียนจริง
8. สถานศึกษาตรวจสอบ หากพบว่านักเรียนไม่มีเครื่องแบบนักเรียน โดยที่นำเงินไปใช้จ่ายอย่างอื่นที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ผู้ปกครองจะต้องคืนเงินให้กับทางราชการ

9. เงินค่าเครื่องแบบนักเรียนที่เหลือจากการดำเนินการแล้ว สามารถนำไปใช้จ่ายในรายการโครงการเรียนฟรี 15 ปี อย่างมีคุณภาพ ได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม โดยผ่านความเห็นชอบร่วมกันของภาคี 4 ฝ่าย และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

อุปกรณ์การเรียน

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจะโอนเงินงบประมาณค่าอุปกรณ์การเรียน ซึ่งเป็นเงินงบบุคลากรเข้าไป เข้าบัญชีเงินฝากธนาคารของสถานศึกษา โดยให้สถานศึกษาจ่ายเงิน

สดให้กับนักเรียน และผู้ปกครอง เพื่อนำไปเลือกซื้ออุปกรณ์การเรียนที่จำเป็นต้องใช้ในการเรียนการสอนได้ตามความต้องการให้เหมาะสมกับนักเรียนในแต่ละระดับชั้น ดังนี้

1. ระดับก่อนประถมศึกษา เช่น กระดาษ สีเทียน ดินน้ำมัน วัสดุสารพิษ เป็นต้น
2. ระดับประถมศึกษา เช่น แบบฝึกหัด สมุด ดินสอ ยางลบ ปากกา ไม้บรรทัด ไม้โปรแทรกเตอร์ วัสดุฝึก ICT เป็นต้น
3. ระดับมัธยมศึกษา เช่น สมุด ยางลบ ปากกา ดินสอ ไม้บรรทัด ไม้โปรแทรกเตอร์ เครื่องมือเรขาคณิต วัสดุฝึก ICT เป็นต้น

วิธีปฏิบัติในการจ่ายเงิน การควบคุม ติดตามและตรวจสอบ ให้ปฏิบัติเหมือนกับการจ่ายเงินค่าเครื่องแบบนักเรียน

กิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โอนเงินงบประมาณ ซึ่งเป็นเงินงบบุคลากรทั่วไป เข้าบัญชีเงินฝากธนาคารของสถานศึกษา โดยให้สถานศึกษาจัดกิจกรรมสำหรับนักเรียนดังต่อไปนี้

1. กิจกรรมวิชาการ ปีละ 1 ครั้ง
2. กิจกรรมคุณธรรม/ ลูกเสือ/ เนตรนารี/ ยุวกาชาด ปีละ 1 ครั้ง
3. กิจกรรมการทัศนศึกษา ปีละ 1 ครั้ง
4. การให้บริการสารสนเทศ/ ICT ปีละ 40 ชั่วโมง/ คน

โดยดำเนินการตามขั้นตอน ดังนี้

1. เมื่อได้รับเงินงบประมาณให้ตรวจสอบ จำนวนเงินที่ได้รับแจ้งการโอนเงิน และจำนวนเงินในสมุดคู่ฝากของธนาคาร ว่ามีจำนวนเงินที่ถูกต้องตรงกัน
2. ออกใบเสร็จรับเงินตามแบบของทางราชการ ในนามของสถานศึกษา ตามจำนวนเงินที่ได้รับ ส่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อรวบรวมไว้เป็นหลักฐาน
3. กำหนดกิจกรรมที่จะพัฒนาคุณภาพการศึกษาของนักเรียน โดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และคณะกรรมการภาคี 4 ฝ่าย
4. การใช้จ่ายเงินงบประมาณ ต้องดำเนินการตามระเบียบของทางราชการ เพื่อให้เกิดความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อนักเรียน
5. เงินที่เหลือจากการดำเนินการแล้ว สามารถนำไปใช้จ่ายในรายการโครงการเรียนฟรี 15 ปี อย่างมีคุณภาพ ได้ตามความจำเป็น และเหมาะสม โดยผ่านความเห็นชอบร่วมกันของภาคี 4 ฝ่าย และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

การติดตามควบคุมและกำกับ

1. พัฒนาระบบการควบคุมภายในสถานศึกษาโดยให้ภาคี 4 ฝ่าย ประกอบด้วย ผู้แทนครู ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนชุมชน และกรรมการนักเรียน ถ้าเป็นสถานศึกษาขนาดเล็ก (มีนักเรียนน้อยกว่า 300 คน) ให้มีได้ไม่น้อยกว่าฝ่ายละ 1 คน สำหรับสถานศึกษาขนาดใหญ่ (มีนักเรียน 301 คนขึ้นไป ให้มีได้ไม่น้อยกว่าฝ่ายละ 2 คน โดยการเสนอชื่อของกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และให้กรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเข้ามามีบทบาทในการช่วยเหลือ ดูแล สนับสนุนและแก้ปัญหา

2. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจัดตั้งคณะกรรมการประสานงาน ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานภายในเขตพื้นที่การศึกษา

3. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจัดตั้งคณะกรรมการติดตามขั้นตอนการบริหารจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานเรียนฟรี 15 ปี อย่างมีคุณภาพ ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

ปฏิทินการดำเนินงาน

เพื่อให้การดำเนินงานสำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงกำหนดปฏิทินการดำเนินงาน ดังนี้

- | | |
|--|-----------------------------|
| 1. สํารวจจํานวนนักเรียน | วันที่ 20-31 ม.ค. 2552 |
| 2. เชิญลํานักพิมพ์หรือ/แจ้งแนวทางการจัดซื้อ | วันที่ 12-16 ก.พ. 2552 |
| 3. กำหนดแนวทางการจัดซื้อ | วันที่ 16-20 ก.พ. 2552 |
| 4. ชี้แจงผู้ปกครอง ปชส.ผ่านสื่อมวลชน | วันที่ 25-28 ก.พ. 2552 |
| 5. แจ้งกรอบวงเงินงบประมาณแก่ สพท./สถานศึกษา | วันที่ 20 ก.พ. 2552 |
| 6. ชี้แจง ผอ. สพท./สถานศึกษา | วันที่ 23-28 ก.พ. 2552 |
| 7. แจ้งเพื่อสละสิทธิ์ (เครื่องแบบ/อุปกรณ์) | วันที่ 20 ก.พ.-6 มี.ค. 2552 |
| 8. แจ้งรายการจัดซื้อ/แนวทางการจัดซื้อ | วันที่ 23-24 ก.พ. 2552 |
| 9. สถานศึกษารายงานจํานวนผู้ขอสละสิทธิ์
(เครื่องแบบนักเรียน/อุปกรณ์) | วันที่ 6 มี.ค. 2552 |
| 10. สพฐ. โอนเงินให้สถานศึกษา | วันที่ 6-13 มี.ค. 2552 |
| 11. สถานศึกษาดำเนินการจัดซื้อ | วันที่ 6-31 มี.ค. 2552 |
| 12. สถานศึกษาทำสัญญาจัดซื้อ | ภายในวันที่ 6 เม.ย. 2552 |
| 13. ส่งของ/ตรวจรับ | วันที่ 30 เม.ย. 2552 |
| 14. จัดหนังสือให้ผู้เรียน | ภายในวันที่ 16 พ.ค. 2552 |

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. นักเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้รับการสนับสนุนรายการหนังสือเรียน อุปกรณ์การเรียน เครื่องแบบนักเรียน และกิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียนอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม

2. นักเรียนมีความพร้อมที่จะเรียน เนื่องจากได้รับการสนับสนุนหนังสือ อุปกรณ์การเรียน และเครื่องแบบนักเรียนครบทุกคน

3. สถานศึกษาสามารถจัดกิจกรรมพัฒนาผู้เรียนอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

4. ผู้ปกครองนักเรียนได้รับการบรรเทาภาระค่าครองชีพ เนื่องจากลดค่าใช้จ่ายในเรื่องหนังสือแบบเรียน อุปกรณ์การเรียน เครื่องแบบนักเรียน กิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน สามารถนำเงินส่วนนี้ไปใช้ในชีวิตประจำวันในเรื่องอื่นๆ ได้ เป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจได้อีกทางหนึ่ง

การสละสิทธิ์

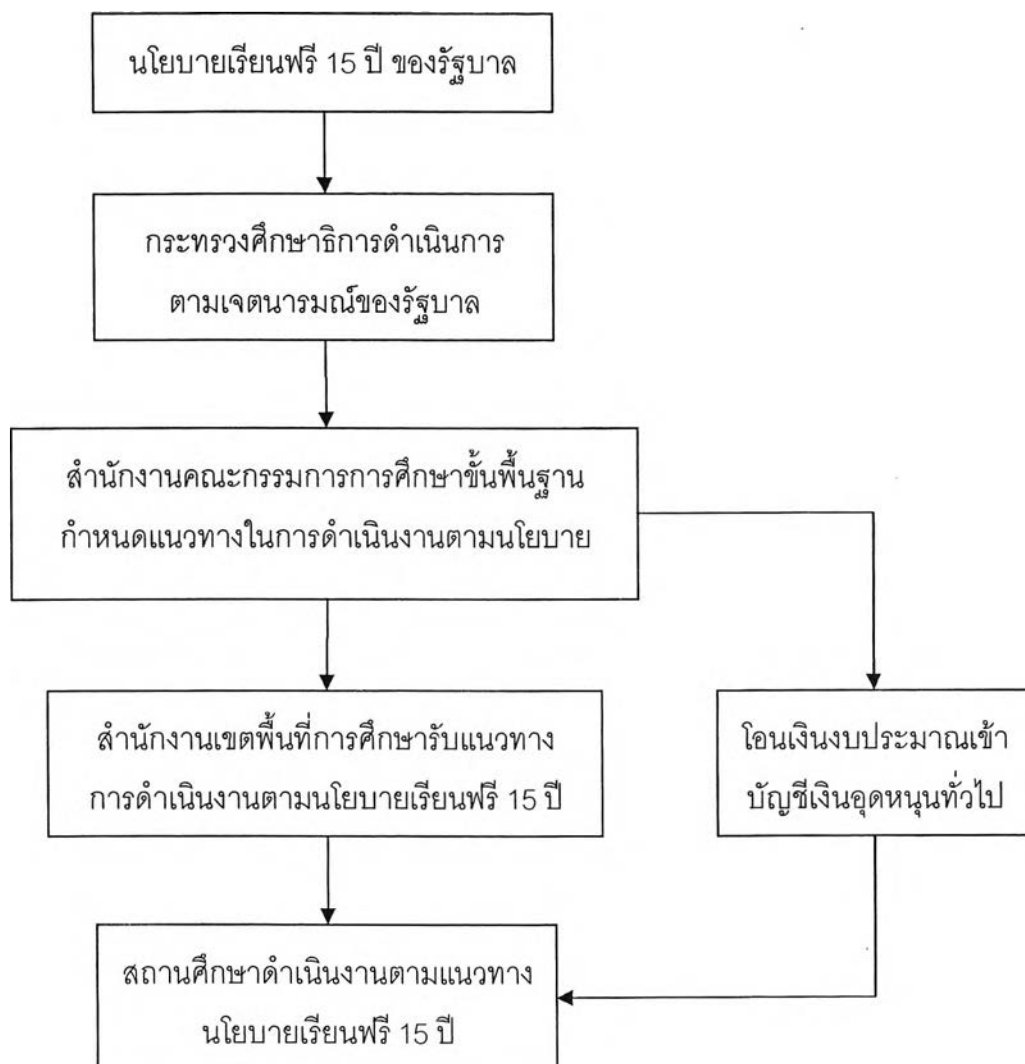
เนื่องจากมีผู้ปกครองนักเรียนจำนวนมากที่มีความพร้อมทางด้านเศรษฐกิจ นักเรียน มีเครื่องแบบนักเรียนและอุปกรณ์การเรียนมากเพียงพอแล้ว และมีจิตสาธารณะต้องการช่วยเหลือนักเรียนที่ด้อยโอกาส

กระทรวงศึกษาธิการจึงได้เปิดโอกาสให้สละสิทธิ์ได้ใน 2 รายการ คือ เครื่องแบบนักเรียน และอุปกรณ์การเรียน โดยอาจเลือกสละสิทธิ์ทั้ง 2 รายการ หรือรายการเดียวก็ได้ ทั้งนี้จะไม่ผูกพันสิทธิตามโครงการในปีต่อๆ ไป และจะมีใบประกาศเกียรติคุณให้กับผู้สละสิทธิ์เพื่อเป็นการแสดงความชื่นชม

งบประมาณจากการสละสิทธิ์ดังกล่าว กระทรวงศึกษาธิการจะนำไปสนับสนุนนักเรียนและโรงเรียนที่มีคุณภาพอยู่ในระดับปรับปรุง จำนวน 591 โรงเรียนทั่วประเทศ

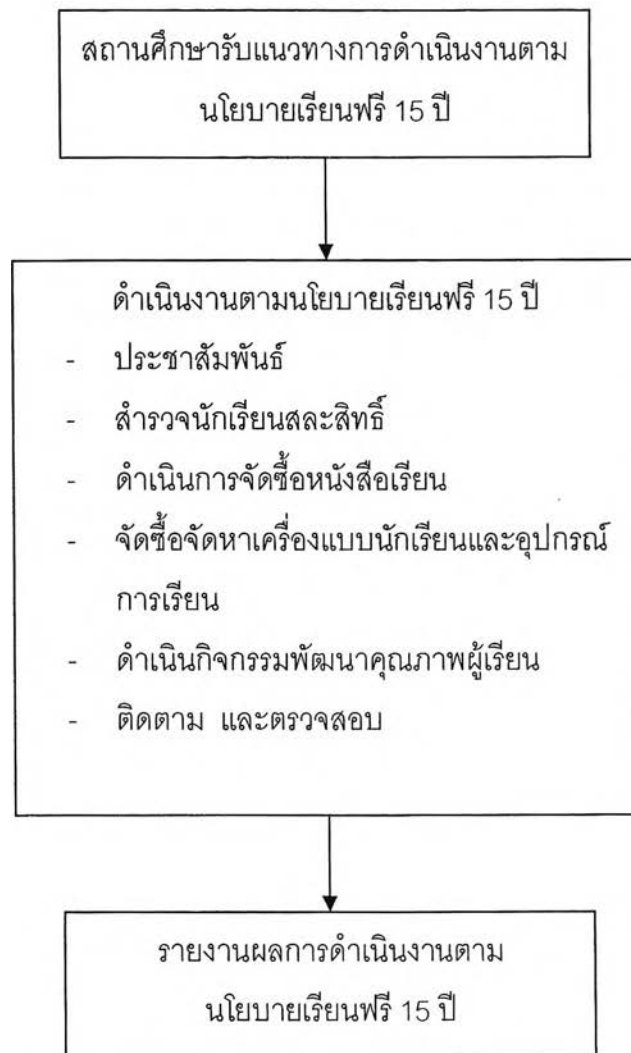
กรณีที่ผู้ปกครองนักเรียนโรงเรียนสาธิต หรือโรงเรียนสังกัดอื่นๆ ที่ไม่ได้สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและได้รับเงินตามโครงการไปแล้ว ต้องการบริจาคให้กับโรงเรียนที่มีคุณภาพอยู่ในระดับปรับปรุงก็สามารถทำได้เช่นกันโดยการแจ้งความจำนงที่โรงเรียน

จากการที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาสาระสำคัญเกี่ยวกับนโยบายเรียนฟรี 15 ปี แล้วพบว่าภาครัฐได้ให้การสนับสนุนค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับการศึกษา 4 รายการได้แก่ หนังสือเรียน อุปกรณ์การเรียน เครื่องแบบนักเรียน และกิจกรรมพัฒนาผู้เรียน เพื่อช่วยนักเรียนให้มีโอกาสได้รับการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการรับผิดชอบในการดำเนินนโยบายเรียนฟรี 15 ปี โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานรับแนวทางการดำเนินงานตามนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ดังแผนภาพ 2.1



แผนภาพ 2.1 ขั้นตอนการรับนโยบายเรียนฟรี 15 ปีไปสู่การปฏิบัติ

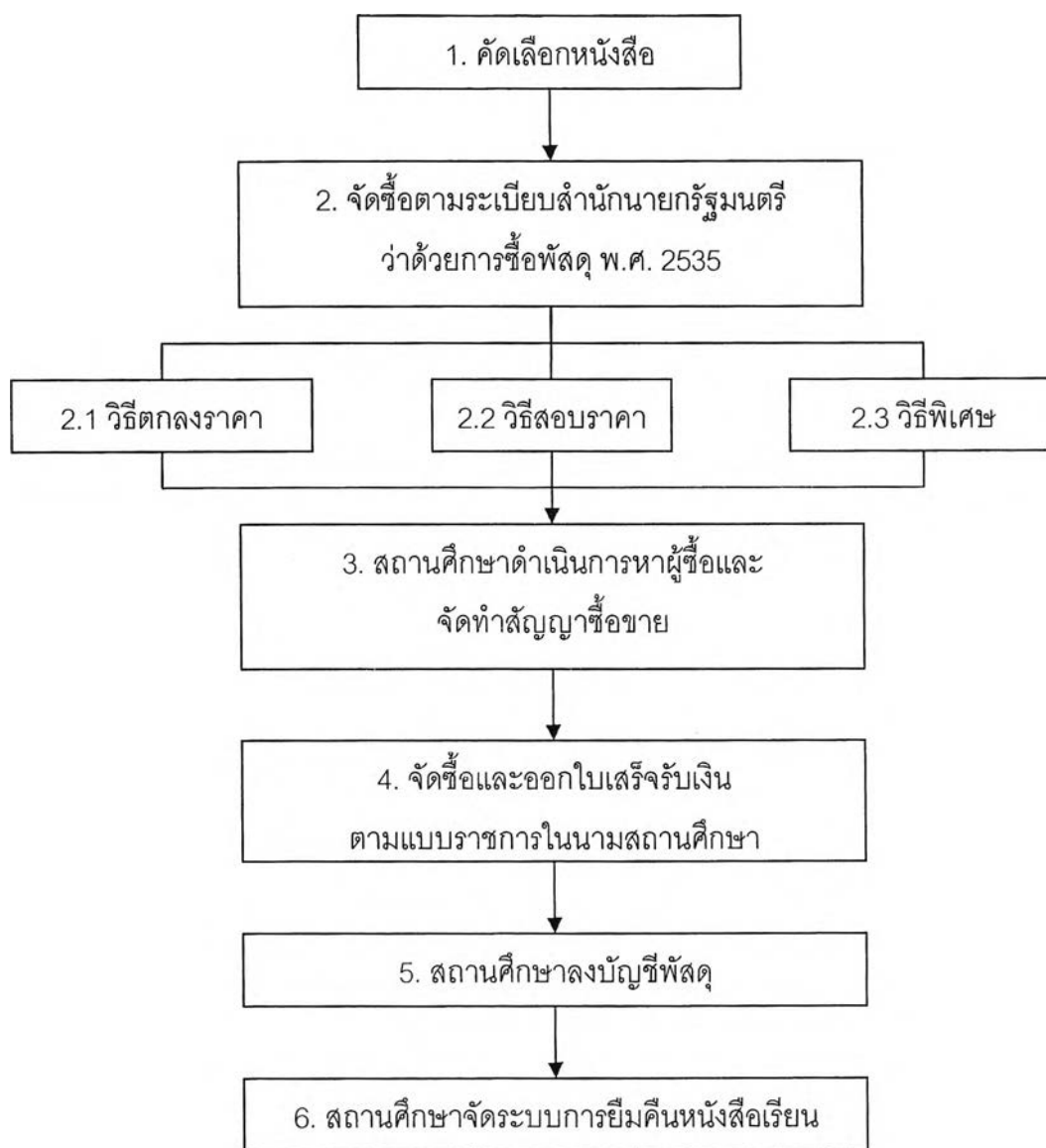
จากแผนภาพ 2.1 จะพบว่าการนำนโยบายเรียนฟรี 15 ปีไปสู่การปฏิบัตินั้น หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินงานและนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติโดยตรงก็คือ สถานศึกษา ซึ่งสถานศึกษาแต่ละแห่งจะดำเนินงานตามแนวทางที่กำหนดไว้ในนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ซึ่งสามารถสรุปขั้นตอนการดำเนินงานของสถานศึกษา ได้ดังนี้



แผนภาพ 2.2 ขั้นตอนการดำเนินงานของสถานศึกษา

จากแผนภาพจะพบว่าในการดำเนินงานตามนโยบายเรียนฟรี 15 ปี สถานศึกษาต้องดำเนินงานในเรื่องเกี่ยวกับการสนับสนุนรายการหนังสือเรียน อุปกรณ์การเรียน เครื่องแบบนักเรียนและกิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน ซึ่งแต่ละงานมีขั้นตอนต้องดำเนินการตามระเบียบราชการและแนวทางที่กำหนดไว้ในนโยบาย ซึ่งมีขั้นตอนในการดำเนินงานของสถานศึกษา ดังนี้

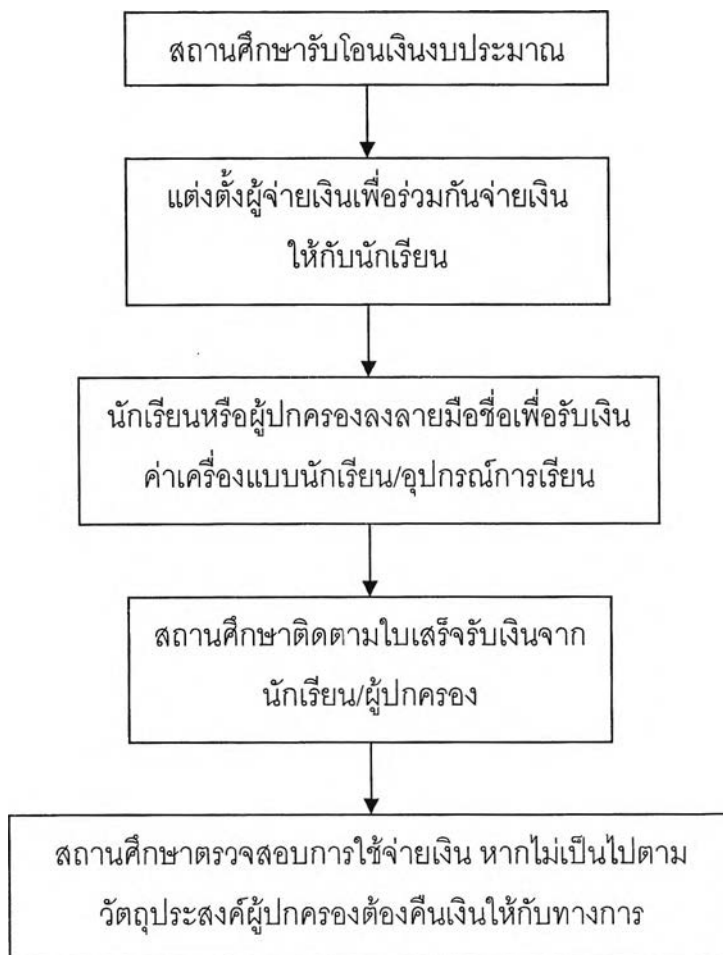
แนวทางในการจัดซื้อหนังสือเรียน



หมายเหตุ ในกรณีที่เงินค่าเครื่องแบบนักเรียนเหลือ สถานศึกษาสามารถนำไปใช้จ่ายในรายการโครงการเรียนฟรีได้ตามกระบวนการ

แผนภาพ 2.3 ขั้นตอนการดำเนินงานตามแนวทางในการจัดซื้อหนังสือ

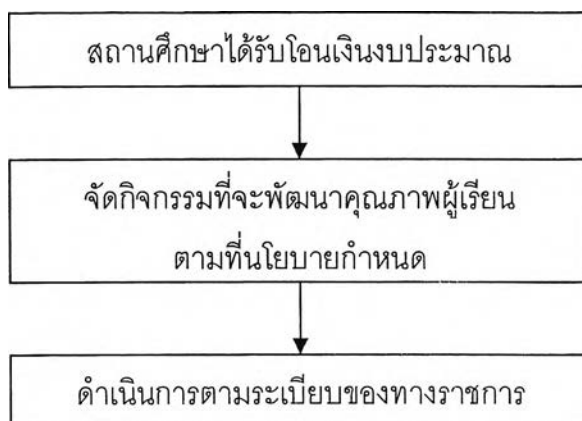
แนวทางในการดำเนินงานเรื่องเครื่องแบบนักเรียนและอุปกรณ์การเรียน



หมายเหตุ ในกรณีที่เงินค่าเครื่องแบบนักเรียนเหลือ สถานศึกษาสามารถนำไปใช้จ่ายในรายการโครงการเรียนฟรีได้ตามกระบวนการ

แผนภาพ 2.4 ขั้นตอนการดำเนินงานตามแนวทางในการดำเนินงานเรื่องเครื่องแบบนักเรียนและอุปกรณ์การเรียน

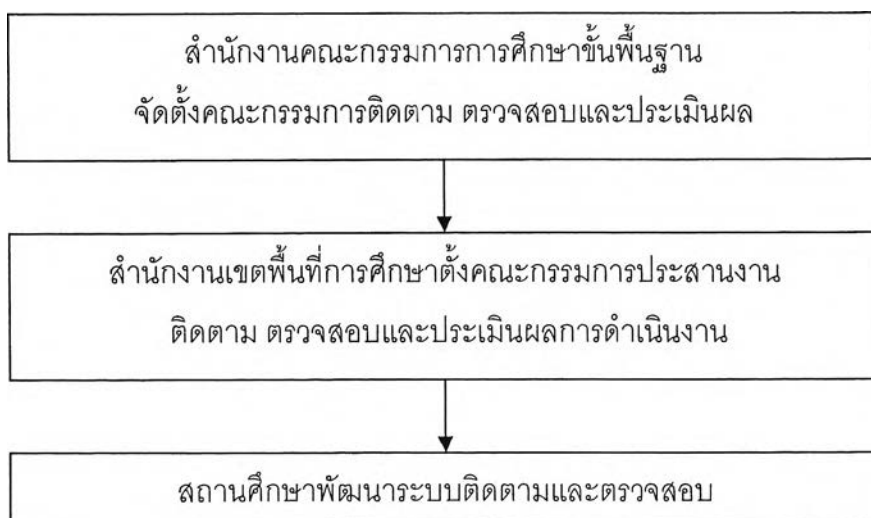
แนวทางในการดำเนินกิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน



หมายเหตุ ในกรณีที่เงินค่าเครื่องแบบนักเรียนเหลือ สถานศึกษาสามารถนำไปใช้จ่ายในรายการโครงการเรียนฟรีได้ตามกระบวนการ

แผนภาพ 2.5 ขั้นตอนการดำเนินงานตามแนวทางในการจัดกิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน

การติดตามควบคุมและกำกับ



แผนภาพ 2.6 ขั้นตอนการติดตามควบคุมและกำกับ

ตอนที่ 2 นโยบายการจัดการศึกษาในต่างประเทศ

ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติ คุณภาพทรัพยากรมนุษย์เป็นหัวใจสำคัญยิ่ง และปัจจัยที่ทำให้ทรัพยากรมนุษย์มีคุณภาพส่วนหนึ่งจะมาจากการได้รับการศึกษา ดังนั้นในแต่ละประเทศจึงมีการลงทุนทางการศึกษาในงบประมาณที่สูง เพื่อให้เยาวชนทุกคนในประเทศของตนได้รับการศึกษาตามสิทธิ์ที่ควรจะได้รับในระดับ มาตรฐานโลก เนื่องจากการลงทุนทางการศึกษา เป็นการลงทุนเพื่ออนาคต ซึ่งจะมีผลตอบแทนอย่างดีในอีกหลายปีข้างหน้า รัฐบาลของแต่ละประเทศจึงให้ความสำคัญต่อการศึกษามาก และถือว่าการศึกษาเป็นการลงทุนที่คุ้มค่า ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะนโยบายและแนวทางการจัดศึกษาในต่างประเทศที่จัดการศึกษาโดยประชาชน ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการศึกษา ดังต่อไปนี้

2.1 การศึกษาของราชอาณาจักรสวีเดน

ระบบการศึกษาสำหรับเด็กและเยาวชนของสวีเดนประกอบด้วยการศึกษาก่อนประถม (Förskolan) การศึกษาชั้นเด็กเล็ก (Förskoleklassen) การศึกษาภาคบังคับ (Grundskolan) การศึกษามัธยมศึกษาตอนปลาย (Gymnasieskolan) การศึกษาสำหรับผู้ปกครองทางการเรียนรู้ การศึกษาสำหรับผู้ปกครองทางการได้ยิน และการศึกษาสำหรับชนเผ่าซอมี (Sameskolan)

เทศบาลจัดการศึกษาชั้นเด็กเล็ก การศึกษาภาคบังคับและการศึกษาสำหรับผู้ปกครองทางการเรียนรู้ เทศบาลร่วมกับสภาเขตซึ่งประกอบด้วยหลายเทศบาลจัดการศึกษามัธยมศึกษาตอนปลาย การศึกษาผู้ใหญ่ การศึกษาสำหรับคนเข้าเมือง ส่วนรัฐจัดการศึกษาสำหรับชนเผ่าซอมีและการศึกษาสำหรับผู้ปกครองทางการได้ยิน นอกจากนี้ยังมีโรงเรียนอิสระที่ดำเนินการโดยบริษัท สมาคมทางการค้า และมูลนิธิต่างๆ

โรงเรียนในสวีเดนบริหารโดยยึดวัตถุประสงค์เป็นหลัก โดยวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้บัญญัติไว้ในกฎหมายการศึกษา (Education Act) จึงมีความเชื่อมโยงกับหลักสูตรและแผนการเรียนการสอนที่นำไปปฏิบัติ

งบประมาณการศึกษาของเทศบาลมาจากภาษีของเทศบาล งบประมาณบางส่วนเพื่อบริการต่างๆ มาจากรัฐบาลกลาง เทศบาลต้องจัดทำแผนการศึกษา รายการงบประมาณการจัดองค์กร การพัฒนาและประเมินผลกิจกรรมต่างๆ ของโรงเรียน ผู้บริหารโรงเรียนต้องจัดทำแผนงานของโรงเรียนตามวัตถุประสงค์ของรัฐและท้องถิ่น รวมทั้งเนื้อหาวิชา การจัดการเรียนการสอน และวิธีการสอน โดยการปรึกษาหารือกับคณะครู

งบประมาณการศึกษาก่อนประถมศึกษาศูนย์เด็กเล็กการศึกษาก่อนประถมศึกษาจัดหลายรูปแบบ เช่น อนุบาลศูนย์เด็กตามบ้าน และการศึกษาก่อนประถมศึกษาแบบเปิด (Open

Pre-school) การศึกษาก่อนประถมและศูนย์เด็กได้รับงบประมาณจากเทศบาล รัฐ และค่าเล่าเรียนของเด็ก ค่าเล่าเรียนของเด็กก่อนประถมศึกษาของแต่ละเทศบาลแตกต่างกัน ค่าเล่าเรียนเริ่มจากร้อยละ 3 ของรายได้ผู้ปกครอง (สูงสุด 1,260 โครน่าสวีเดน) สำหรับลูกคนแรกที่เข้าเรียน ลูกคนที่ 2 และคนที่ 3 เสียร้อยละ 2 และร้อยละ 1 ตามลำดับ ลูกคนที่ 4 ไม่เสียค่าเล่าเรียน ส่วนศูนย์เด็กจะคิดร้อยละ 2 ของรายได้ผู้ปกครอง (สูงสุด 840 โครน่าสวีเดน) สำหรับเด็กคนแรก และคิดร้อยละ 1 สำหรับเด็กคนที่ 2 และคนที่ 3 เด็กคนต่อไปจากนี้ไม่ต้องเสียค่าเล่าเรียน SNAE จะทบทวนค่าเล่าเรียนอีกครั้งใน พ.ศ. 2550

งบประมาณการศึกษาของแต่ละโรงเรียนได้มาจากเทศบาล เทศบาลได้รับเงินจากการเก็บภาษีและบางส่วนจากรัฐบาลกลาง โรงเรียนซอมีและโรงเรียนการศึกษาพิเศษได้รับงบประมาณจากรัฐโดยตรง รวมทั้งมหาวิทยาลัยและวิทยาลัยด้วย โรงเรียนระดับการศึกษาภาคบังคับทั้งของเทศบาลและโรงเรียนอิสระ ได้รับงบประมาณจากเทศบาลและรัฐ จึงไม่มีการเก็บค่าเล่าเรียนไม่มีโรงเรียนเอกชนระดับการศึกษาภาคบังคับ แต่มีโรงเรียนเอกชนซึ่งรับงบประมาณจากรัฐ

งบประมาณการศึกษาภาคบังคับของโรงเรียนเทศบาลและโรงเรียนอิสระ มาจากเทศบาลและรัฐ ไม่มีการเก็บค่าเล่าเรียน งบประมาณจากรัฐจะพิจารณาจากปัจจัยหลายประการ เช่น ขนาดของประชากรในเขตเทศบาล ลักษณะโครงสร้างอายุ ความหนาแน่นของประชากร โครงสร้างและจำนวนคนเข้าเมือง คณะกรรมการของเทศบาลเป็นผู้พิจารณางบประมาณ งบประมาณเช่น งบก่อสร้าง บางเทศบาลจัดทำเอง แต่บางเทศบาลมอบอำนาจให้โรงเรียนเป็นผู้ดำเนินการ เทศบาลสามารถจ้างบริษัทหรือองค์กรทำการสอนบางรายวิชาได้

ค่าใช้จ่ายทางการศึกษาที่รัฐรับผิดชอบ รวมค่าใช้จ่ายอื่นๆ อาทิ ค่าอาหาร ค่าเดินทาง ฯลฯ

2.2 การศึกษาของราชอาณาจักรเดนมาร์ก

ระบบการศึกษาของเดนมาร์กแบ่งออกเป็นการศึกษาก่อนวัยเรียน 1 ปี รับเด็กอายุ 6 ปี การศึกษาภาคบังคับ 9 ปี แต่นักเรียนจะเรียนต่อในปีที่ 10 ได้ระดับมัธยมศึกษาหลักสูตร 2-3 ปี โดยแบ่งเป็นสายสามัญศึกษาและสายอาชีวศึกษา ในประเทศเดนมาร์ก กฎหมายบังคับการศึกษา แต่ไม่บังคับการไปโรงเรียน การศึกษาภาคบังคับ เริ่ม 1 สิงหาคมของปีที่อายุครบ 7 ปี ของเด็กทุกคน และสิ้นสุดลงในวันที่ 31 กรกฎาคม ในปีที่ได้เด็กได้รับการสอน 9 ปี ไม่รวมชั้นเด็กเล็ก

ระบบการศึกษาของเดนมาร์กมีลักษณะพิเศษที่สามารถปรับหลักสูตรและวิธีสอนจัดทำเป็นโรงเรียนในรูปแบบต่างๆ เรียกว่าโรงเรียนทางเลือก สำหรับผู้ที่ไม่สามารถศึกษาต่อได้ในระบบ

การศึกษาปกติได้ จนกระทั่งถึงระดับอุดมศึกษาเดนมาร์กจัดระบบการเรียนการสอนให้เหมาะสมกับผู้เรียนทุกระดับ

ปี ค.ศ. 2000 งบประมาณด้านการศึกษาอยู่ที่ 101.7 พันล้าน DKK คิดเป็น 14.7% ของงบประมาณแผ่นดิน ในแต่ละระดับของการศึกษาของประเทศเดนมาร์ก ภายใต้กระทรวงศึกษาธิการ งบประมาณสำหรับโรงเรียนอนุบาลและศูนย์เด็กอื่นๆ เป็นหน้าที่ของหน่วยงานปกครองท้องถิ่น ในการให้เงินก้อนแก่โรงเรียน ทั้งนี้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นได้รับงบประมาณจากรัฐมาอีกต่อหนึ่ง งบประมาณสำหรับการศึกษาภาคบังคับ ใช้ระบบ Taximeter System เช่นกัน โดยเป็นหน้าที่ของเทศบาลที่จะตัดสินใจให้เงินงบประมาณแก่โรงเรียนใดโรงเรียนหนึ่ง ภายใต้กรอบที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด นักเรียนจะได้รับทุนในระบบ Taximeter System นั้น คือ เด็กแต่ละคนจะมีงบประมาณประจำตัวและงบนี้จะตามเด็กไป หากย้ายโรงเรียน

งบสำหรับการศึกษาระดับมัธยมศึกษาสายสามัญและสายอาชีพ เทศบาลและเขตจะให้ทุนในการสนับสนุนด้านต่างๆ ในแต่ละสถาบันภายใต้กรอบที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด งบประมาณในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและสถาบันอุดมศึกษานั้น กระทรวงศึกษาธิการจะให้ทุนแก่วิทยาลัยเหล่านี้ ครอบคลุมค่าบริหาร การจัดการและการดำเนินงานดูแลรักษาอาคาร งบประมาณในสถานศึกษาที่เกี่ยวกับสังคมและสุขภาพนั้น โปรแกรมที่เกี่ยวกับสังคมและสุขภาพพื้นฐาน สภาพของเขตจะเป็นผู้รับผิดชอบสิ่งอำนวยความสะดวกและอุปกรณ์ต่างๆ ของโรงเรียนและกำหนดกรอบการเงินของแต่ละโรงเรียนไว้

งบประมาณที่ให้แก่โรงเรียนเอกชนนั้น จะคำนวณได้โดยคูณอัตราค่าใช้จ่ายต่อหัว กับจำนวนนักเรียน แต่อาจเปลี่ยนแปลงได้ 3 ปัจจัย คือ

- 1) ขนาดของโรงเรียน (จำนวนนักเรียน)
- 2) ช่วงอายุนักเรียน
- 3) ความอาวุโสของครู

ระบบการศึกษาสาธารณะของประเทศเดนมาร์กในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาเป็นการเรียนโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย หนังสือ และสื่อการสอนมีให้ยืม แต่ในระดับอุดมศึกษานักศึกษาต้องซื้อหนังสือเอง นักเรียนที่เรียนระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาในโรงเรียนเอกชนต้องจ่ายค่าธรรมเนียมเอง ในประเทศเดนมาร์กมีวิธีช่วยเหลือเยาวชนในเรื่องการศึกษาดังต่อไปนี้ คือ รัฐให้เงินทุนและเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา การศึกษาผู้ใหญ่ นักศึกษาสามารถขอรับการสนับสนุนการเงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายและการดำรงชีวิตจากการส่งเสริมการปฏิรูปการศึกษาและการศึกษาต่อเนื่อง

2.3 การศึกษาของประเทศออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลียมีโครงสร้างการบริหารปกครองของประเทศ ประกอบด้วยรัฐบาลกลาง มีหน้าที่รับผิดชอบงานต่างประเทศ การทหาร และการคมนาคมทางอากาศ ตลอดจนมีบทบาทสำคัญในการดูแลความมั่นคงทางสังคม และการจ่ายเงินสวัสดิการแก่ประชาชน รัฐบาลมลรัฐซึ่งมี 6 รัฐ และ 2 แคว้น มีอำนาจในการปกครองตนเองโดยมีรัฐธรรมนูญ อำนาจทางรัฐสภา การบริหาร และกฎหมายของตนเอง แต่มีงานสำคัญบางประการที่ทับซ้อนต้องมีการรับผิดชอบร่วมระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลมลรัฐ ได้แก่ การศึกษา สาธารณสุข และการคมนาคมขนส่ง ซึ่งถึงแม้จะเป็นงานในความรับผิดชอบของมลรัฐตามรัฐธรรมนูญ แต่รัฐบาลกลางก็ต้องให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่รัฐบาลมลรัฐ เพื่อเป็นหลักประกันว่าทุกมลรัฐมีงบประมาณเพียงพอในการจัดบริการสาธารณะดังกล่าวให้แก่ประชาชนอย่างมีคุณภาพได้มาตรฐานที่เหมาะสม รัฐบาลจึงจัดสรรงบประมาณให้มลรัฐในรูปเงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะ

ในการจัดการศึกษานั้น ตามรัฐธรรมนูญของประเทศแล้ว ภารกิจการจัดการศึกษาเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐบาลของแต่ละมลรัฐ เฉพาะการจัดการศึกษาของรัฐ ปัจจุบันนักเรียนออสเตรเลียประมาณร้อยละ 70 เข้าเรียนในโรงเรียนของรัฐ ขณะที่ประมาณร้อยละ 20 เข้าเรียนในโรงเรียนของศาสนาแคทอลิก และอีกประมาณร้อยละ 10 เข้าเรียนในโรงเรียนประเภทอื่น โดยนักเรียนระดับการศึกษาภาคบังคับอายุ 6-15 ปีจะต้องเข้าเรียนในโรงเรียน

การบริหารงานงบประมาณตามรัฐธรรมนูญ รัฐบาลกลางไม่มีหน้าที่ ความรับผิดชอบในการจัดการศึกษา แต่หน้าที่ความรับผิดชอบดังกล่าวเป็นของรัฐบาลมลรัฐในการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในเขตมลรัฐของตนแบบให้เปล่า โดยจัดสรรงบประมาณสนับสนุนถึงประมาณร้อยละ 90 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมดของมลรัฐ (ปี 2001) รัฐบาลกลางสนับสนุนงบประมาณให้อีกจำนวนหนึ่งเพื่อให้โรงเรียนดำเนินงานตอบสนองนโยบายบางประการของรัฐบาล แต่โดยรวมแล้วสถานศึกษาของรัฐจะได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาลมลรัฐมากกว่าจากรัฐบาลกลาง

งบประมาณสนับสนุนการศึกษาขั้นพื้นฐานส่วนใหญ่ได้มาจากเงินภาษีที่เก็บโดยรัฐบาลกลาง แล้วส่งผ่านให้รัฐบาลมลรัฐในรูปของเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินที่จัดสรรให้โดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะซึ่งข้อมูลปี 2544 มีสัดส่วนงบประมาณที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะร้อยละ 12 ของงบประมาณที่รัฐบาลกลางจัดให้เพื่อการศึกษาของมลรัฐ การจัดสรรเงินของรัฐบาลกลางได้พิจารณาจากการคิดต้นทุนจริง (actual cost) ของการจัดการศึกษาของมลรัฐต่างๆ ที่แตกต่างกัน งบประมาณที่รัฐบาลกลางสนับสนุนส่วนใหญ่เป็นงบลงทุนเพื่อซ่อมแซม หรือก่อสร้างโรงเรียนใหม่ ห้องเรียนอเนกประสงค์ การจัดสิ่งแวดล้อมและสิ่งอำนวยความสะดวกเป็นพิเศษ

2.4 การศึกษาของประเทศสหพันธรัฐมาเลเซีย

ระบบการศึกษาของมาเลเซียที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษา ค.ศ. 1995 มาตรา 15 เป็นระบบ 6: 3: 2: 1/(2) หมายถึง ประถมศึกษา 6 ปี มัธยมศึกษาตอนต้น 3 ปี มัธยมศึกษาตอนปลาย 2 ปี และเตรียมอุดมศึกษา 1 หรือ 2 ปี ส่วนการศึกษาระดับอุดมศึกษาอยู่ระหว่าง 3 ปีครึ่ง – 4 ปี สถานศึกษาในประเทศมาเลเซียแบ่งออกเป็น สถานศึกษาของรัฐบาล สถานศึกษาในความอุปถัมภ์ของรัฐบาล และสถานศึกษาของเอกชน

การบริหารการศึกษาของมาเลเซีย เป็นการบริหารที่ค่อนข้างรวมอำนาจ มีเอกภาพทางการบริหารการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งดำเนินการโดยกระทรวงศึกษาธิการกระทรวงเดียวกัน การแบ่งงานในระดับกระทรวงค่อนข้างจำเพาะ ทำให้การทำงานรวดเร็วและแน่นอน กระทรวงต่างๆ มีหน่วยงานของตนเองประจำแต่ละรัฐ ซึ่งทำหน้าที่คล้าย Mini Ministry สามารถให้บริการประชาชนได้เบ็ดเสร็จในท้องถิ่น โดยประชาชนไม่ต้องมาติดต่องานในนครหลวง การบริหารการศึกษาดำเนินการโดยกระทรวงศึกษาธิการกระทรวงเดียวทั้งระดับชาติ ระดับรัฐ และระดับโรงเรียน ดังนั้นการบริหารการศึกษาจึงมีมาตรฐานระดับเดียวกันทุกหน่วยทั่วประเทศ และมีเป้าหมายต่อไปสู่ความเป็นมาตรฐานระดับสากลใน ค.ศ. 2020 การบริหารการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการจะบริหารเพื่อสนองพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ มากกว่านโยบายเฉพาะรัฐบาล(ฝ่ายการเมือง) การบริหารการศึกษาของรัฐบาลต้องสนองรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ทำให้การศึกษามีทิศทางที่แน่นอนต่อเนื่องและมั่นคง

การจัดสรรงบประมาณประจำปีของชาติ ประเทศมาเลเซียได้ทุ่มงบประมาณทางการจัดการศึกษาของชาติมาเป็นอันดับหนึ่ง เมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณทางด้านอื่นๆ ที่มาของงบประมาณทางการศึกษา ส่วนใหญ่มาจากรายได้ของแผ่นดินเป็นหลัก การศึกษาแต่ละระดับมีเงื่อนไขแตกต่างกัน กล่าวคือ การศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา มีระยะเวลาเรียน 2-3 ปี รัฐบาลกลางจัดให้เป็นหลักสูตรภาคบังคับเมื่อ ค.ศ. 2003 แต่ส่วนมากจัดโดยเอกชนและมูลนิธิ การศึกษาของรัฐต่างๆ และจัดในวิทยาลัยครู เพื่อเป็นโรงเรียนสาธิตและเพื่อการวิจัย สำหรับเด็กช่วงอายุ 3-5 ปี การศึกษาระดับประถมศึกษา เป็นการศึกษาระดับขั้นพื้นฐานแบบให้เปล่าจากรัฐบาลกลาง ไม่ถือเป็นการศึกษาภาคบังคับ

การศึกษาระดับมัธยมศึกษา สายสามัญศึกษา สายอาชีวศึกษา สายเทคนิคศึกษา และสายโปลีเทคนิค เป็นการศึกษาที่รัฐจัดให้แก่ประชาชน แต่นักเรียนต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในบางประการ เช่น ค่าธรรมเนียมต่างๆ ค่าหน่วยกิต ค่าหอพัก และอื่นๆ โดยรัฐบาลจะสนับสนุนงบประมาณด้านอาคารสถานที่ เงินเดือนบุคลากรทางการศึกษา บัณฑิตจ่ายอำนวยความสะดวก ค่า

บำรุงรักษา และสาธารณูปโภคต่างๆ เป็นต้น เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระและเปิดโอกาสให้มีความเสมอภาคในการรับการศึกษาในระดับต่างๆ รัฐบาลได้จัดให้มีทุนการศึกษาประเภทต่างๆ และกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา ที่สามารถให้บริการแก่นักเรียนนักศึกษาที่มีคุณสมบัติตามระเบียบกำหนดเกือบ 100% และได้ดำเนินต่อเนื่องตลอดมา

2.5 การศึกษาของประเทศญี่ปุ่น

หลังจากประเทศญี่ปุ่นพ่ายแพ้สงคราม ก็ได้มีการปฏิวัติโครงสร้างทางสังคมใหม่และวางรากฐานสำหรับการปฏิรูปในด้านต่างๆ ทุกด้านเด็ดขาด ในด้านการศึกษา มีการกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกำหนดให้การศึกษาที่มีความเป็นกลางทางการเมือง โดยกระทรวงการศึกษา วัฒนธรรม กีฬา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นกระทรวงเดียวที่รับผิดชอบงานด้านการศึกษาของทั้งชาติ ตั้งแต่อนุบาลถึงอุดมศึกษา รวมทั้งการศึกษาดูแลชีวิต โดยรับผิดชอบทั้งในด้านนโยบายและแผน งบประมาณ การจัดทำหลักสูตรและอนุมัติแบบเรียน กำหนดมาตรฐานการศึกษา มาตรฐานใบประกอบวิชาชีพครู และกำกับดูแลให้จัดการศึกษาเป็นไปตามกฎหมาย ในขณะที่การปฏิบัติงานบริหารและจัดการศึกษาเป็นบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การบริหารการศึกษาในระดับท้องถิ่น เป็นการบริหารโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับจังหวัดและระดับเทศบาล โดยในระดับจังหวัดของแต่ละจังหวัดจะมีคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด รับผิดชอบการบริหารจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย การศึกษาพิเศษ และกิจกรรมที่เกี่ยวกับวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม ส่วนในระดับเทศบาลจะมีคณะกรรมการการศึกษาเทศบาลรับผิดชอบการศึกษาระดับประถมศึกษา และมัธยมศึกษาตอนต้น ซึ่งเป็นการศึกษาภาคบังคับ

กฎหมายการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งบัญญัติให้สอดคล้องตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ โดยประชาชนทุกคนมีโอกาสเท่าเทียมกันในการรับการศึกษาตามความสามารถโดยปราศจากการแบ่งแยกเชื้อชาติ ศาสนา เพศ สถานะทางสังคม เศรษฐกิจ และชาติกำเนิดของครอบครัว ทั้งรัฐบาลกลางและท้องถิ่นต้องสนับสนุนทางการเงินอย่างเต็มที่ให้กับผู้ที่มีปัญหาในการรับการศึกษาอันเนื่องมาจากเหตุผลทางเศรษฐกิจ ประชาชนพึงจัดให้นุตรธิดาในความดูแลได้รับการศึกษาเท่าปี ซึ่งรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้เปล่า

กระทรวงศึกษาธิการฯ ประเทศญี่ปุ่น มีหน้าที่กำหนดนโยบายมาตรฐานการศึกษา หลักสูตร จัดสรรทรัพยากร ประเมินผล และจัดทำรายงานสถิติการศึกษาแห่งชาติเผยแพร่ต่อสาธารณชน ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จัดตั้งและยุบเลิกสถานศึกษา บริหาร

และจัดการศึกษาทั้งในและนอกโรงเรียน ตามนโยบายและมาตรฐานของกระทรวงศึกษาธิการ ส่งเสริมวัฒนธรรม และกำหนดนโยบายการศึกษาระดับท้องถิ่น สำหรับการศึกษาภาคบังคับ กระทรวงจัดงบประมาณอุดหนุนเป็นเงินเดือนครูให้โรงเรียนครึ่งหนึ่งของค่าใช้จ่ายทั้งหมด อีกครึ่งหนึ่งเป็นงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนการจัดตั้งโรงเรียน การจัดหาอุปกรณ์ การซ่อมบำรุงอาคารสถานที่ ฯลฯ ซึ่งให้ใช้งบประมาณของท้องถิ่น

การบริหารงบประมาณการศึกษาของรัฐบาลญี่ปุ่น เป็นการบริหารแบบกระจายอำนาจ และมีการแบ่งความรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่ชัดเจนว่า รัฐบาลกลางรับผิดชอบการศึกษา ระดับอุดมศึกษา ในขณะที่จังหวัดรับผิดชอบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายขึ้นไปและการศึกษาพิเศษ ส่วนการศึกษาภาคบังคับอยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาล แต่ในขณะที่ยังคงปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักในการบริหารและจัดการศึกษามีภาระรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาแต่ละระดับชั้น รัฐบาลกลางก็ยังมีส่วนร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย โดยมีการออกกฎหมายให้รัฐบาลกลางสนับสนุนการจัดการศึกษาของท้องถิ่น และจัดสรรงบประมาณโดยคำนึงถึงนโยบายและความจำเป็น เช่น สนับสนุนงบประมาณให้กับพื้นที่ที่มีความต้องการพิเศษ การลดช่องว่างระหว่างพื้นที่ การให้สวัสดิการกับผู้เรียน การส่งเสริมการศึกษาวិทยาศาสตร์ อุตสาหกรรมและเทคโนโลยี และการสนับสนุนการศึกษาเอกชน เป็นต้น งบประมาณของสถานศึกษายึดมาตรฐานด้านจำนวนผู้เรียน จำนวนห้องเรียน และจำนวนครูเป็นหลักในการคำนวณ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศญี่ปุ่นมีมาตรฐานการศึกษาที่กำหนดว่าสถานศึกษาแต่ละแห่งต้องมีอาคารสถานที่ และครูตามที่กำหนด ดังนั้นจึงปรากฏว่าไม่ว่าโรงเรียนจะอยู่ในไหนของประเทศจะมีอาคารสถานที่ที่มีขนาดและจำนวนตามมาตรฐาน ทั้งห้องเรียน อาคารเรียน โรงพลศึกษา สระว่ายน้ำ ฯลฯ จะเป็นไปตามมาตรฐานของประเทศอย่างเท่าเทียมกัน

จากการศึกษานโยบายการศึกษาของต่างประเทศผู้วิจัยพบว่าในหลายประเทศได้จัดการศึกษาให้กับประชาชนของตนเอง โดยการนำเงินภาษีที่เก็บจากประชาชนมาใช้เป็นงบประมาณในการจัดการศึกษาซึ่งผู้เรียนและผู้ปกครองไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการศึกษาตั้งแต่ระดับประถมศึกษาจนถึงระดับมัธยมศึกษา ดังเช่นประเทศออสเตรเลีย ประเทศสวีเดน ประเทศเดนมาร์ก และประเทศญี่ปุ่น(ไม่เสียค่าใช้จ่ายจนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้นเท่านั้น) นอกจากนี้ในประเทศสวีเดนทั้งโรงเรียนเทศบาล โรงเรียนเอกชน รัฐยังออกค่าอาหารและค่าเดินทางให้กับผู้เรียน ส่วนในประเทศเดนมาร์กรัฐจะมีหนังสือและสื่อการสอนให้ยืม และในการกำหนดงบประมาณของรัฐก็จะพิจารณาจากปัจจัยหลายประการ เช่น ขนาดของประชากรในเขต

ลักษณะโครงสร้างอายุ ขนาดของโรงเรียน(จำนวนนักเรียน) โครงสร้างและจำนวนคนเข้าเมือง เป็นต้น จึงทำให้รัฐสามารถจัดสรรงบประมาณได้เหมาะสมกับแต่ละพื้นที่

สำหรับประเทศมาเลเซียเน้นการศึกษาระดับประถมศึกษา เป็นการศึกษาขั้นพื้นฐานแบบให้เปล่าจากรัฐบาลกลาง ไม่ได้เป็นการศึกษาระดับมัธยมศึกษา ส่วนการศึกษาระดับมัธยมศึกษา สายสามัญศึกษา สายอาชีวศึกษา สายเทคนิคศึกษา และสายโปลีเทคนิค เป็นการศึกษาที่รัฐจัดให้แก่ประชาชน แต่นักเรียนต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในบางประการ เช่น ค่าธรรมเนียมต่างๆ ค่าหน่วยกิต ค่าหอพัก และอื่นๆ

ตอนที่ 3 แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

หลังจากที่ได้มีการตัดสินใจเลือกนโยบายและประกาศใช้แล้ว ขั้นตอนต่อไปซึ่งเป็นขั้นตอนที่สำคัญอีกขั้นตอนหนึ่งก็คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ ขั้นตอนนี้มักเป็นขั้นตอนที่ถูกละเลย และไม่ให้ความสำคัญทั้งที่ขั้นตอนนี้เป็นขั้นที่สำคัญมากในการชี้ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย ในตอนนี้จะกล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ และปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จและปัญหาของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

3.1 ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติ(policy implementation) หรือการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ มีนักวิชาการหลายท่านให้ความหมายไว้หลากหลาย ซึ่งในบางความหมายก็คล้ายคลึงกันแต่ในบางความหมายอาจแตกต่างกันไปตามลักษณะของแนวคิดและทัศนะของบุคคลเหล่านั้น เพื่อความเข้าใจอย่างชัดเจนในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้วิจัยได้ศึกษาความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้

Pressman and Wildavsky (1973: xiii) ได้ให้นิยามของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง การดำเนินงานให้ลุล่วง ให้ประสบความสำเร็จ ให้ครบถ้วน ให้เกิดผลผลิต และให้สมบูรณ์

Nakamura and Smallwood (1980) ได้ให้ความหมายการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นกระบวนการของการแปลงสิ่งที่ผู้กำหนดนโยบายได้ระบุไว้ไปสู่ประชาชน โดยมีรูปแบบที่สัมพันธ์เกี่ยวข้องกันตั้งแต่ผู้กำหนดนโยบาย ผู้นำเอานโยบายไปสู่การปฏิบัติและผลิตผลนโยบาย

Mazmanian and Sabatier (1989: 20-21) ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง เป็นกระบวนการในการนำเอานโยบายพื้นฐานทั่วไปมาดำเนินการ

ให้ลุล่วงไป นโยบายพื้นฐานอาจอยู่ในรูปของกฎหมาย คำพิพากษาศาล คำสั่งรัฐบาลหรือมติ คณะรัฐมนตรีก็ได้

รุ่งเรือง สุชาภิรมย์ (2543: 20) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องจากขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย ที่ดำเนินการโดยหน่วยงาน บุคคลหรือกลุ่มบุคคล ในการนำทรัพยากรที่มีอยู่ไปบริหารและจัดการ เพื่อให้เกิดผลตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย โดยอาจมีการเปลี่ยนนโยบายออกเป็นรูปของกฎ ระเบียบ แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรม เพื่อนำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ส่งผลไปยังผู้ที่ต้องการให้ได้รับผลประโยชน์จากนโยบาย

สมบัติ สุวรรณพิทักษ์ (2545: 60) ได้สรุปความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็น กระบวนการดำเนินงานต่างๆ ของหน่วยงาน องค์กร บุคคลหรือกลุ่มบุคคลเพื่อให้วัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้บรรลุผลสำเร็จ เป็นการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง โดยก่อนมีการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีตัวนโยบายที่มีเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนหนึ่งที่สำคัญของกระบวนการพัฒนานโยบาย

จุมพล นิมพานิช (2547: 140) กล่าวถึงความหมายของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยสรุปได้ว่า การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ หมายถึง การบริหารนโยบายที่ครอบคลุมถึงการวิเคราะห์พฤติกรรมองค์การ ปฏิสัมพันธ์ของบุคคลและกลุ่มบุคคล สมรรถนะและความร่วมมือของ พนักงานภาครัฐและภาคเอกชน สภาพแวดล้อมของระบบและปัจจัยอื่นๆ ที่มีผลกระทบต่อการบรรลุเป้าหมายของนโยบาย

ศุภชัย ยาวะประภาส (2548: 90) ได้ให้ข้อสังเกตสำคัญ 2 ประเด็น ประเด็นแรก คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการ นั่นคือ มีความต่อเนื่องไม่หยุดนิ่ง มีขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรมไม่ใช่กิจกรรมที่เกิดขึ้นชั่วคราวแล้วเลือนหายไป ไม่ใช่กิจกรรมที่ชั่ยกช่ยอน แต่เป็นกิจกรรมที่ต่อเนื่องไม่หยุดยั้ง แต่ละขั้นตอนมีความสัมพันธ์กันตลอดเวลา และประเด็นที่สอง คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายของนโยบาย

จากความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่นักวิชาการได้ให้คำจำกัดความไว้สามารถสรุปได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการดำเนินการนำเอานโยบายมาปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนในนโยบาย เป็นกระบวนการที่มีความต่อเนื่อง มีขั้นตอนในการดำเนินงานโดยแต่ละขั้นตอนมีความสัมพันธ์กัน และเป็นกระบวนการที่ต้องมีการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

3.2 ลักษณะของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการของการดำเนินงานที่มีความต่อเนื่อง เพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบายที่กำหนด ลักษณะสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติตามความหมายของ Pressman and Wildavsky (1984) อาจจำแนกให้เห็นชัดเจนได้ ดังนี้

1) การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการซึ่งต้องเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่างๆ ทั้งหมดในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2) กระบวนการหลักในการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ กระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างการกำหนดเป้าประสงค์ของนโยบายและการปฏิบัติเพื่อการบรรลุเป้าประสงค์ดังกล่าว แสดงให้เห็นว่ามาตรการในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องสอดคล้องกับการปฏิบัติ ดังนั้น การกำหนดเป้าประสงค์จึงต้องคำนึงถึงความชัดเจน ความเที่ยงตรงในการแก้ไขปัญหาและความเป็นไปได้ทั้งทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง ส่วนการปฏิบัติให้บรรลุเป้าประสงค์จะต้องประกอบด้วยบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญเหมาะสม มีทรัพยากรที่เพียงพอต่อการปฏิบัติบุคลากรมีความเข้าใจเกี่ยวกับเป้าประสงค์ของนโยบายอย่างชัดเจน และผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องเป็นผู้มีภาวะผู้นำสามารถกระตุ้นและสร้างขวัญกำลังใจให้ผู้ปฏิบัติมีความตั้งใจและความเชื่อมั่นที่จะกระทำงานให้ประสบความสำเร็จ

3) การประเมินผลสำเร็จเป็นการกำหนดกรอบในการวัดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติให้มีความชัดเจน โดยกำหนดเกณฑ์การประเมินความสำเร็จให้ชัดเจนเป็นที่ยอมรับแก่ผู้เกี่ยวข้อง ดังนั้น การประเมินผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงต้องมีทั้งความเที่ยงตรงและเชื่อถือได้ ซึ่งหมายความว่า การประเมินผลจะต้องกระทำอย่างเป็นระบบถูกต้องตามระเบียบวิธีการประเมินผล(method) เพื่อให้การประเมินผลสำเร็จสามารถระบุระดับของความสำเร็จได้อย่างชัดเจน และสามารถให้ข้อเสนอแนะได้ว่ามีปัญหาคุศลอะไรบ้างในระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ควรได้รับการแก้ไขปรับปรุง

4) การแปลงความเป็นนามธรรมของเป้าประสงค์ไปสู่ความเป็นรูปธรรมที่มีความเฉพาะเจาะจง และสามารถนำไปปฏิบัติได้ ซึ่งผู้รับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องเป็นผู้ตัดสินใจในการกระทำดังกล่าว เพื่อให้ผู้ปฏิบัติปราศจากความคลุมเครือ และมีความชัดเจนต่อภารกิจที่ตนจะต้องรับผิดชอบในการดำเนินงานให้ประสบความสำเร็จ อาจกล่าวได้ว่าการตัดสินใจในขั้นตอนนี้ เป็นส่วนที่มีความสำคัญมากที่สุดส่วนหนึ่งในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

5) การนำนโยบายไปปฏิบัติเกี่ยวข้องกับบุคลากรที่ร่วมรับผิดชอบจำนวนมาก ทั้งบุคลากรภายในหน่วยงานเดียวกันและบุคลากรระหว่างหน่วยงานที่ต้องทำงานประสานกัน ดังนั้น

การสร้างความเข้าใจที่ดีต่อกันทั้งระหว่างบุคลากรภายในหน่วยงานเดียวกันและระหว่างหน่วยงาน จึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง เพราะถ้าบุคลากรผู้ปฏิบัติขาดความร่วมมือที่ดีต่อกันหรือขาดความเข้าใจต่อ ความสำคัญในการประสานงานกันอย่างใกล้ชิด หรือเกิดความขัดแย้งในระหว่างผู้ปฏิบัติงาน สิ่ง เหล่านี้จะเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ ดังนั้น ความ ร่วมมือด้วยความเข้าใจต่อการบรรลุเป้าประสงค์ร่วมกัน จะส่งเสริมให้การนำนโยบายปฏิบัติ ประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ

สรุปได้ว่า ลักษณะของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการที่ประกอบด้วยขั้นตอน ต่างๆ ได้แก่ การกำหนดกฎระเบียบสำหรับการปฏิบัติ การคาดหมายผลลัพธ์จากการนำนโยบาย ไปปฏิบัติ การพิจารณาผลกระทบจากผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นทั้งโดยเจตนาและไม่เจตนา การพิจารณา ผลกระทบที่เกิดจากการตัดสินใจของหน่วยปฏิบัติ เป็นต้น

3.3 ความสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเป็นกระบวนการของการแปลงนโยบายไปสู่การดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ จึงถือได้ว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่จะทำให้ตัว นโยบายบรรลุผลความสำเร็จ ดังนั้นการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจึงมีความสำคัญ สมบัติ สุวรรณ พิทักษ์ (2545: 61-62) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ 5 ประเด็นด้วยกัน

1) เป็นการดำเนินงานที่มีผลกระทบต่อผู้กำหนดนโยบายโดยตรง การนำนโยบายไปสู่การ ปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จจะทำให้ผู้กำหนดนโยบายหรือผู้ตัดสินใจเลือกนโยบายได้รับความ เชื่อถือได้รับความชื่นชมซึ่งโดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าเป็นนโยบายของรัฐบาล หรือคณะรัฐมนตรีก็จะมี ผลกระทบต่ออนาคตทางการเมือง ในทางตรงกันข้าม ถ้าการไปปฏิบัติของนโยบายไม่ประสบ ผลสำเร็จ ก็จะมีผลกระทบต่อในทางตรงกันข้าม ดังนั้น การกำกับดูแลการดำเนินงานตามนโยบาย จึงมีความสำคัญต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของผู้กำหนดนโยบายด้วย

2) เป็นการดำเนินงานที่มีผลกระทบต่อประชาชนหรือกลุ่มเป้าหมาย การนำนโยบายไปสู่ การปฏิบัติที่สามารถบรรลุผลสำเร็จจะทำให้ปัญหาต่างๆ ที่ต้องการแก้ไขยุติลง บังเกิดความพึง พอใจต่อประชาชนหรือกลุ่มเป้าหมาย แต่ถ้าหากไม่ประสบความสำเร็จ จะทำให้ปัญหาทวีความ รุนแรงมากยิ่งขึ้น มีการเรียกร้องต่างๆ เกิดขึ้นอีกมากมาย และอาจยังทำให้เกิดประเด็นปัญหา อื่นๆ เกิดขึ้นตามมา การดำเนินงานอาจจะต้องใช้เวลา ทรัพยากร และความพยายามมากยิ่งขึ้น ดังนั้น การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จจึงเป็นเป้าหมายที่สำคัญของ กระบวนการพัฒนานโยบาย

3) เป็นกระบวนการที่ช่วยในการกลั่นกรองทางเลือกของนโยบายที่นำไปสู่การปฏิบัติหรือมีความเป็นไปได้มากที่สุด ภารกิจของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจะทำให้ผู้กำหนดนโยบายและผู้วิเคราะห์นโยบายได้พยายามแสวงหาทางเลือกของนโยบายที่จะส่งผลต่อการปฏิบัติให้มากที่สุด โดยจะต้องแสวงหาแนวทางการนำไปปฏิบัติที่สอดคล้องกับความเป็นจริง ปฏิบัติได้ สามารถบรรลุผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพทำให้มีความรอบคอบในการมอบหมายให้หน่วยงานหรือองค์กรที่มีศักยภาพในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติทำให้มีการวางแผนการดำเนินงานอย่างรอบคอบ เพื่อไม่ให้เกิดความล้มเหลว

4) เป็นกระบวนการที่ช่วยทำให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเป็นงานที่ต้องมุ่งหวังความสำเร็จของนโยบาย จะต้องมีการพิจารณาการใช้ทรัพยากรอย่างรอบคอบและคุ้มค่าเพื่อให้เกิดผลสำเร็จของนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ

5) เป็นกระบวนการที่ส่งผลกระทบต่อหน่วยงานที่นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ที่จะต้องวางแผนการทำงาน มีการจัดองค์กร และระบบการบริหารที่เอื้ออำนวยให้การดำเนินงานตามนโยบาย ประสบผลสำเร็จซึ่งอาจจะมีการให้รางวัลหรือการลงโทษถ้าหากปฏิบัติงานสำเร็จหรือล้มเหลวตามกรณี

สรุปได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญ เพราะการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ว่าจะประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวย่อมมีผลกระทบกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งผู้ตัดสินใจ นโยบาย กลุ่มเป้าหมาย หน่วยปฏิบัติ มีผลกระทบต่อทรัพยากรของประเทศไม่ว่าจะเป็นบุคลากร งบประมาณ อุปกรณ์ เวลา และมีผลต่อความก้าวหน้าในการพัฒนาประเทศเป็นอย่างยิ่ง

3.4 ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญเพื่อการดำเนินงานให้นโยบายนั้นบรรลุผลสำเร็จ โดยมีกระบวนการหรือขั้นตอนต่างๆ ซึ่งนักวิชาการหลายท่านได้ให้แนวคิดไว้ดังต่อไปนี้

ศุภชัย ยาวะประภาส (2533: 99-100) ได้สรุปถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นภายหลังจากการตรากฎหมายหรือพระราชบัญญัติเรียบร้อยแล้ว กิจกรรมในขั้นตอนนี้จะครอบคลุมถึงการแปลงวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือพระราชบัญญัติ ซึ่งโดยปกติมักจะกว้าง คลุมเครือ และกำกวมให้เป็นโครงการหรือกิจกรรมที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม การรวบรวมทรัพยากรต่างๆ ได้แก่ บุคลากร งบประมาณ เครื่องมือเครื่องใช้และวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ที่จำเป็นเพื่อดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายที่กำหนดไว้แล้ว การจัดองค์การและปฏิบัติการให้เป็นไปตามโครงการที่วางรูปและกำหนดแผนไว้และได้กำหนดกิจกรรมที่สำคัญใน

การนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ 5 กิจกรรมย่อยคือ การแปลงนโยบายเป็นกฎหมาย พระราชบัญญัติ และนโยบายในรูปอื่น การรวบรวมทรัพยากร การวางแผน การจัดองค์การ และการดำเนินงาน

สุรางคนา มदनยานันท์ (2537: 74) ได้สังเคราะห์ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติของ นักวิชาการด้านนโยบาย ปรากฏว่ามีขั้นตอนที่สอดคล้องกัน 4 ขั้นตอน ซึ่งมีความสัมพันธ์ ต่อเนื่องกัน คือ การแปลงนโยบายเป็นกฎระเบียบ ข้อบังคับ แผนงาน และโครงการ การจัดหา ทรัพยากรต่างๆ การจัดองค์การ และการจัดโปรแกรมสำหรับการปฏิบัติและดำเนินการ

ขั้นตอนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติตามแนวคิดของสมพร เฟื่องจันทร์ (2539: 180-181) นโยบายที่นำไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้ประสบผลสำเร็จนั้น จะต้องผ่านขั้นตอนการดำเนินงาน ต่างๆ ที่สำคัญ ได้แก่

1) การตีความหมายนโยบายและการวางแผนในรายละเอียด ในบางครั้งจะพบว่า ระเบียบหรือคำสั่งที่มีอำนาจตัดสินใจกำหนดออกมา มักอยู่ในรูปที่มีรายละเอียดไม่มาก หน่วยงานหรือส่วนราชการที่นำเอานโยบายไปปฏิบัติ จำเป็นต้องแปลงนโยบายนั้นมาเป็นแผนงาน โครงการ กฎ ระเบียบ และคำสั่ง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในระดับล่างมีความชัดเจนว่าตนเอง ต้องดำเนินกิจกรรมอย่างไร

2) การจัดองค์การ นับว่าเป็นขั้นตอนสำคัญอีกประการหนึ่ง ทั้งนี้เพราะมีความจำเป็นต้อง มีองค์การดูแล การนำเอานโยบายไปปฏิบัติ ในทางปฏิบัติการจัดองค์การที่เกี่ยวกับการนำนโยบาย ไปสู่การปฏิบัติสามารถแบ่งออกได้ 3 ลักษณะคือ

ลักษณะแรก การใช้องค์กรเดิมที่มีอยู่แล้ว การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นเป็นภารกิจ หนึ่งของหน่วยงานที่มีอยู่แล้ว เป็นเพียงการเพิ่มกิจกรรมมากขึ้นไปอีก กล่าวคือ หน่วยงาน เดียวกันรับผิดชอบทั้งหมด ในอีกกรณีหนึ่ง การนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติให้เป็นภาระของหลายๆ หน่วยงาน ในลักษณะนี้มักเป็นนโยบายที่มีความเชื่อมโยงกับหลายหน่วยงาน ทั้งภายในกระทรวง เดียวกัน หรือเชื่อมโยงกับกระทรวงหรือกรมอื่นๆ

ลักษณะที่สอง การจัดตั้งองค์กรขึ้นมาใหม่ องค์กรที่จะนำเอานโยบายนั้นไปปฏิบัติ นั้นยังไม่มีองค์กรใดทำงานได้จะเป็นต้องจัดตั้งองค์กรขึ้นมารองรับ โดยอาจจัดตั้งกรมหรือกองขึ้น ในกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง อีกรูปแบบหนึ่งเป็นการจัดองค์การเป็นเอกเทศขึ้นมาใหม่ โดยอาจมี สถานะเป็นกรมหรือสถานะเทียบเท่ากรม ขึ้นกับสำนักนายกรัฐมนตรี ตัวอย่างเช่น สำนักงาน คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและพฤติกรรมมิชอบในวงราชการ(ปปป.) เป็นต้น

ลักษณะที่สาม การจัดรูปแบบการทำงานลักษณะรูปแบบพิเศษ คือ การตั้งทรัพยากร โดยเฉพาะบุคลากรจากหน่วยงานอื่นๆ เพื่อเป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการ หรือในรูปแบบของคณะกรรมการต่างๆ เหล่านี้เป็นต้น

3) การระดมทรัพยากรเพื่อนำไปใช้ในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ การนำนโยบายไปปฏิบัติจะบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ เงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งคือ การนำเอาทรัพยากรทางการบริหารมาแปลงให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ทรัพยากรเหล่านี้ เช่น บุคลากร งบประมาณ อาคารสถานที่ และเครื่องมืออุปกรณ์ เป็นต้น ถ้าทรัพยากรขาดแคลนย่อมกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างชัดเจน การจัดวางแผนที่ดียังไม่เป็นเครื่องประกันว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติจะบรรลุผล ถ้าขาดการสนับสนุนด้านทรัพยากรบริหารดังที่กล่าวแล้วอย่างเพียงพอ

4) การดำเนินงานตามนโยบาย ซึ่งได้กำหนดเป็นแผน แผนงาน หรือโครงการ โดยมีจุดเน้นให้ประชาชนหรือกลุ่มเป้าหมายได้รับการใช้ประโยชน์จากนโยบายนั้น การใช้ประโยชน์เป็นบทบาทของประชาชนที่นโยบายนั้นๆ ตั้งจุดหมายไว้ ประโยชน์ของนโยบายสาธารณะจะเห็นได้ชัดเจน เช่น การเข้ารับการรักษาพยาบาลในโรงพยาบาล การเข้ารับการศึกษาตามหลักสูตรต่างๆ อีกลักษณะหนึ่งเป็นประโยชน์ที่ประชาชนแต่ละคนตัดสินใจมาใช้ เช่น การยื่นคำร้องคัดค้านาทะเบียนบ้านจากที่ว่าการอำเภอหรือเทศบาล การยื่นขอจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท ยื่นขอก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตาม ยังมีการใช้ประโยชน์จากนโยบายอีกกรณีหนึ่งที่มีลักษณะตรงกันข้ามกับที่กล่าวมาแล้วนั่นคือ การที่ประชาชนต้องอยู่ในลักษณะบังคับให้ต้องปฏิบัติตาม เช่น การเสียภาษี การคัดเลือกทหารเมื่อถึงเกณฑ์ของชายไทย เป็นต้น

ขั้นตอนในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติตามแนวคิดของวรเดช จันทรศร (2548: 34-44) ขั้นตอนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ระดับ คือ ในแนวระดับมหภาค โดยทั่วไปจะเป็นในระดับกระทรวง กรม และในระดับจุลภาค หมายถึง หน่วยงานในระดับภาคหรือจังหวัด โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

ในระดับมหภาคมีขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ แบ่งย่อยออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ

1) ขั้นตอนการของการแปลงนโยบาย โดยปกตินโยบายจะออกมาในรูปของกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี หรือกฎกระทรวง หรือในรูปใดรูปหนึ่ง ซึ่งจะระบุให้หน่วยงานราชการหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งรับผิดชอบหลัก ซึ่งจะต้องเป็นผู้แปลงนโยบายนั้นออกมาเป็นแนวทางปฏิบัติ แผนงานและโครงการ ในประเทศไทยหน่วยงานที่รับผิดชอบดังกล่าว ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม

2) ขั้นตอนการยอมรับ เป็นขั้นตอนที่ดำเนินการหลังจากได้แปลงนโยบายออกมาแล้ว ก็คือการทำให้หน่วยงานในระดับท้องถิ่นยอมรับแนวทาง แผนงาน โครงการ โดยการที่จะให้

หน่วยงานในระดับท้องถิ่นยอมรับได้นั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง เช่น ต้องคำนึงถึงลักษณะของหน่วยงานท้องถิ่นนั้น สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม และการเมืองของท้องถิ่นนั้น ตลอดจนประโยชน์ที่รัฐบาลควรจะให้กับหน่วยงานในท้องถิ่นนั้น ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญในอันที่จะสร้างความเต็มใจให้หน่วยงานท้องถิ่นรับนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากนี้ ยังจะต้องดำเนินการเจรจาเกี่ยวกับระยะเวลา เป้าหมายของการดำเนินโครงการ การปฏิบัติ นอกจากนี้ ยังจะต้องดำเนินการเจรจาเกี่ยวกับระยะเวลา เป้าหมายของการดำเนินโครงการ การจัดสรรเงินหรือทรัพยากรอื่นๆ ที่จำเป็นจะต้องใช้ในโครงการให้กับหน่วยงานในระดับท้องถิ่นด้วย

ในระดับระดับจุลภาคการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ได้สิ้นสุดอยู่แต่ในระดับมหภาค จุดเริ่มต้นที่แท้จริงของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะอยู่ที่ขั้นตอนในระดับจุลภาค ซึ่งเป็นเรื่องทีนโยบายจากส่วนกลางได้ถูกนำมาปฏิบัติในสภาพแวดล้อมของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งมีความแตกต่างกัน ในขั้นตอนนี้จึงมีความเกี่ยวข้องกับการที่หน่วยงานในท้องถิ่นจะทำการยอมรับนโยบายกลางเข้าไปเป็นนโยบายของท้องถิ่นมากน้อยแค่ไหน ตลอดจนการปรับปรุงวิธีการปฏิบัติงานของตนเอง และผลการปฏิบัติงานจะเป็นอย่างไร ซึ่งขึ้นอยู่กับกลวิธีที่หน่วยงานในแต่ละท้องถิ่นที่จะนำไปปฏิบัติ โดยขั้นตอนในการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคมีขั้นตอนหลัก 3 ขั้นตอน คือ

1) ขั้นการระดมพลัง โดยหน่วยงานในท้องถิ่นจะต้องดำเนินการ 2 กิจกรรม คือ การพิจารณารับนโยบายและการแสวงหาความสนับสนุนในกิจกรรมแรก คือการพิจารณารับนโยบาย โดยจะพิจารณาในประเด็นต่อไปนี้ คือ นโยบายส่วนกลางมีความเหมาะสม มีความสำคัญเร่งด่วน ตรงตามเป้าหมายของหน่วยงานและสามารถสนองกับความต้องการของท้องถิ่นหรือไม่เพียงใด การตัดสินใจในการพิจารณารับนโยบายดังกล่าวจะเป็นจุดสำคัญในการชี้ชะตาหรืออนาคตของนโยบาย หากหน่วยงานในท้องถิ่นเห็นว่านโยบายกลางไม่มีความสำคัญ ไม่เกี่ยวกับหน้าที่หลักของหน่วยงานหรือไม่เกี่ยวกับสภาพปัญหาหรือความต้องการของท้องถิ่น ความผูกพันของหน่วยงานที่มีต่อนโยบายนั้นก็จะไม่มี ในบางกรณีอาจจะยอมรับเพื่อผลประโยชน์เรื่องงบประมาณที่จะได้รับเท่านั้น สำหรับในกิจกรรมที่ 2 คือ การแสวงหาความสนับสนุน อาจดำเนินการได้หลายแนวทาง เช่น การหาความสนับสนุนส่วนตัวจากสมาชิกในหน่วยงาน ตลอดจนบุคคลสำคัญหรือองค์กรอื่นๆ ที่อยู่ในท้องถิ่น โดยการสร้างการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง และให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้เข้ามามีส่วนร่วมคิดหรือกำหนดโครงการของท้องถิ่นที่จะทำในเบื้องต้น เพื่อสร้างความสำเร็จและความต่อเนื่องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2) ขั้นการปฏิบัติ ขั้นตอนนี้จะมีความครอบคลุมถึงกระบวนการในการปรับเปลี่ยนโครงการที่ได้มีการยอมรับแล้วให้ออกมาในรูปของการปฏิบัติจริง ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตัวผู้

ปฏิบัติหรือผู้ให้บริการตามโครงการโดยตรง การสร้างความสำเร็จของการปฏิบัติให้เกิดขึ้นในขั้นนี้ จึงขึ้นอยู่กับ การแสวงหาวิธีการในการปรับแนวทางการปฏิบัติงานหรือปรับโครงการ แผนงานที่ ส่วนกลางกำหนดให้สอดคล้อง สนองต่อความต้องการของท้องถิ่นในแต่ละช่วงเวลา และ จะต้องแสวงหาวิธีการที่จะปรับพฤติกรรมของตัวผู้ปฏิบัติให้เข้ากับแนวทางปฏิบัติหรือเข้ากับ แผนงานและโครงการนั้นด้วย

3) ขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง ความสำเร็จหรือผลลัพธ์ในนโยบาย ระยะยาวของนโยบายใดก็ตาม จะเกิดขึ้นไม่ได้หากนโยบายนั้นไม่ถูกนำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง และการที่จะทำให้ผู้ปฏิบัติสามารถปฏิบัติอย่างต่อเนื่องได้ นโยบายนั้นจะต้องถูกปรับเปลี่ยนและ ได้รับการยอมรับเป็นหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติด้วย โดยตัวผู้บริหารในระดับท้องถิ่นเองจะต้อง เป็นตัวนำในการชักจูงใจให้ผู้ปฏิบัติเห็นความสำคัญของนโยบายดังกล่าว โดยมีกลยุทธ์ที่นิยมใช้ ในปัจจุบัน คือ การพัฒนาองค์การเข้ามาประยุกต์ใช้เพื่อสร้างแรงจูงใจ การมีส่วนร่วมและการ ทำงานเป็นทีมให้เกิดขึ้นแก่ผู้ปฏิบัติเพื่อให้เกิดความผูกพันและยอมรับต่อโครงการอันจะส่งผลทำ ให้เกิดความต่อเนื่องตลอดไป

มยุรี อนุมานราชธน (2549: 218) ให้ความหมาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การ แปลงวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบายซึ่งอาจเป็นกฎหมาย หรือคำสั่งของรัฐบาลหรือ คณะรัฐมนตรีให้เป็นแนวทาง/แผนงาน/โครงการกิจกรรมที่เป็นรูปธรรมประกอบด้วย การจัดหา ทรัพยากรต่างๆ เพื่อดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ การวางแผนโครงการเพื่อ ตอบสนองวัตถุประสงค์ที่กำหนด การออกแบบองค์การ และการดำเนินงานให้เป็นไปตามแนว ทางการดำเนินงานโครงการที่กำหนดไว้

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ (2550: 334) กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีส่วนสำคัญอยู่ 4 ส่วนได้แก่ 1) การจัดตั้งหน่วยงานและบุคลากรใหม่เพื่อนำนโยบายใหม่ไปปฏิบัติ หรือมอบหมาย ให้หน่วยงานและบุคลากรที่มีอยู่ นำนโยบายไปปฏิบัติ 2) แปลงจุดมุ่งหมายและเจตนาของฝ่ายนิติ บัญญัติไปเป็นกฎระเบียบในการปฏิบัติและพัฒนาแนวปฏิบัติเพื่อให้ผู้ปฏิบัติใช้เป็นแนวทาง 3) ประสานการใช้ทรัพยากรและงบประมาณกับกลุ่มเป้าหมาย แบ่งความรับผิดชอบในหน่วยงาน ระหว่างหน่วยงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และ 4) จัดสรรทรัพยากรให้เกิดผลตามจุดมุ่งหมาย ของนโยบาย

จากการศึกษาขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติของนักวิชาการ โดยภาพรวมแล้วพบว่า มี ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติที่คล้ายคลึงกัน ถึงแม้ว่า วรรเดช จันทรศร จะแบ่งขั้นตอนการนำ นโยบายไปปฏิบัติออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับมหภาค แบ่งย่อยออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ (1) ขั้นตอน

การแปลงนโยบายออกมาเป็นแนวทางปฏิบัติ แผนงาน โครงการ และ (2) ขั้นตอนการยอมรับ คือ การทำให้หน่วยงานในระดับท้องถิ่นยอมรับแนวทาง แผนงาน โครงการ ระดับจุลภาค มี 3 ขั้นตอนหลัก ได้แก่ ขั้นตอนที่ 1 ขั้นการระดมพลัง โดยหน่วยงานในท้องถิ่นจะต้องดำเนินการ 2 กิจกรรม คือ การพิจารณารับนโยบายและการแสวงหาความสนับสนุนในกิจกรรมแรก ขั้นตอนที่ 2 ขั้นการปฏิบัติ เป็นขั้นของการปรับเปลี่ยนโครงการที่ได้มีการยอมรับแล้วให้ออกมาในรูปของการปฏิบัติจริง และขั้นตอนที่ 3 ขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง แต่อย่างไรก็ตามเมื่อทำการศึกษาจะพบว่าขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติของวอร์ดะ จันทรศรก็มีความสอดคล้องกับนักวิชาการท่านอื่นๆ ซึ่งสามารถสรุปขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 2.1 ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติที่นักวิชาการได้ให้ความเห็นสอดคล้องกัน

นักวิชาการนโยบาย	ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ				
	การแปลงนโยบายเป็นกฎระเบียบ ข้อบังคับ แผนงาน และโครงการ	การจัดการทรัพยากรต่างๆ	การจัดองค์การ	การวางแผนงาน/การจัดโปรแกรมสำหรับการปฏิบัติ	การดำเนินงาน
ศุภชัย ยาวะประภาส	✓	✓	✓	✓	✓
สุรางคณา มัณยานันท์	✓	✓	✓	✓	✓
สมพร เฟื่องจันทร์	✓	✓	✓		✓
วรเดช จันทรศร	✓	✓	✓		✓
มยุรี อนุมานราชธน	✓	✓	✓	✓	✓
เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ	✓	✓	✓		

จากตารางจะพบว่า ขั้นตอนในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่นักวิชาการได้ให้ความเห็นสอดคล้องกัน ประกอบด้วย 5 ขั้นตอน

- 1) การแปลงนโยบายเป็นกฎระเบียบ ข้อบังคับ แผนงาน และโครงการ
- 2) การจัดหาทรัพยากรต่างๆ
- 3) การจัดองค์การ
- 4) การจัดโปรแกรมสำหรับการปฏิบัติ/การวางแผนงาน
- 5) การดำเนินงาน

จากการศึกษาแนวทางการดำเนินงานตามแนวทางดำเนินงานของนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานแล้วพบว่า ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติในสถานศึกษาสามารถดำเนินการตามขั้นตอนได้ 3 ขั้นตอน คือ การจัดองค์การ การจัดโปรแกรม

สำหรับการปฏิบัติงาน/การวางแผนงาน และการดำเนินงาน เนื่องจากการนำนโยบายไปปฏิบัติในสถานศึกษาซึ่งเป็นองค์กรข้าราชการ ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยจึงใช้คำว่า การจัดองค์กรแทนการจัดการองค์กร

3.5 ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

นโยบายที่ได้มีการกำหนดหรือที่ได้พัฒนาขึ้นมาไม่ว่าจะเป็นองค์กรหรือหน่วยงานใดทั้งรัฐบาล กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานเฉพาะ เมื่อนำไปสู่การปฏิบัติจะต้องมีการวิเคราะห์และให้ความสำคัญเกี่ยวกับปัจจัยหรือองค์ประกอบต่างๆ ต่อไปนี้เป็นอย่างยิ่ง เพราะจะมีอิทธิพลสำคัญที่ทำให้การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ มีความสำเร็จหรือล้มเหลว (สมบัติ สุวรรณพิทักษ์, 2545: 70-72) ดังนี้

1) ที่มาของนโยบาย โดยปกตินโยบายเกิดจากแหล่งที่มาหลายลักษณะด้วยกัน ได้แก่ รัฐสภาที่มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย โดยกำหนดเป็นกฎหมาย คณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลที่มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในการบริหารและการพัฒนาประเทศ ตุลาการ ที่มีหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีเพื่อความยุติธรรมซึ่งเป็นการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับด้านความยุติธรรมให้กับประชาชน กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ซึ่งมีหน้าที่กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการออกกฎหมายระเบียบ คำสั่ง แผนงานและโครงการต่างๆ ที่เป็นนโยบายสาธารณะและหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ ที่มีหน้าที่ในการกำหนดทิศทางการดำเนินงานในองค์กรของตนเอง ซึ่งก็ถือได้ว่าเป็นการกำหนดนโยบายนั่นเอง นโยบายที่กำหนดโดยองค์กรหรือหน่วยงานที่ได้กล่าวข้างต้น ไม่ว่าจะอยู่ในรูปกฎหมาย แถลงการณ์ คำสั่ง ประกาศ หรือมติคณะรัฐมนตรี และอื่นๆ เหล่านี้ นอกจากจะต้องกระบวนการกำหนดนโยบายและผ่านการตัดสินใจเลือกให้เป็นนโยบายที่ถูกต้องตามกฎหมายแล้ว นโยบายเหล่านี้จะต้องเป็นนโยบายที่ดี โดยจะต้องมีความชอบธรรม คือ เป็นนโยบายที่ถูกต้องสอดคล้องกับค่านิยมของสังคม เป็นที่ยอมรับของประชาชนส่วนใหญ่ จึงจะเป็นนโยบายที่ไม่มีการต่อต้านเมื่อนำไปปฏิบัติ ดังนั้น ที่มาของนโยบายที่จะสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จได้ จะต้องเป็นนโยบายที่มีความถูกต้องตามกฎหมายและมีความชอบธรรมของสังคมด้วย

2) ลักษณะของสาระของนโยบาย นโยบายที่จะนำไปสู่การปฏิบัติจะต้องมีวัตถุประสงค์ชัดเจน และมีขอบข่ายเนื้อหาที่เอื้อประโยชน์ให้กลุ่มบุคคลต่างๆ และมีมาตรการหรือแนวทางที่จะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายได้อย่างราบรื่น ต้องเป็นเรื่องที่ไม่สร้างความขัดแย้งให้เกิดขึ้นในสังคม ประชาชนส่วนใหญ่ได้รับประโยชน์ เหล่านี้เป็นต้น นอกจากนี้ นโยบายที่ประสบความสำเร็จจะต้องเป็นนโยบายที่มีความเป็นไปได้ในทางทดลองปฏิบัติ นโยบายที่สามารถนำมาทดลองปฏิบัติได้ก่อน ก็จะมีโอกาสที่จะนำไปสู่ความสำเร็จได้จริง และเป็นนโยบายที่สามารถมองเห็นผลได้ หรือ

สามารถคาดคะเนความสำเร็จได้ล่วงหน้า เป็นนโยบายที่สามารถกำหนดตัวชี้วัดผลงานได้อย่างชัดเจน สามารถออกแบบหรือกำหนดวิธีการการกำกับติดตามประเมินผลได้อย่างชัดเจน

3) การสนับสนุนจากองค์กรและบุคคลต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง นโยบายที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในการปฏิบัติจะต้องเป็นนโยบายที่ได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายต่างๆ ซึ่งเราอาจจะเรียกว่ามีความเป็นไปได้ในทางการเมืองสูง เช่น ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐกิจ ได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายนิติบัญญัติ ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ การสนับสนุนจากหน่วยราชการ เช่น สำนักงานประมาณ หรือสภาพัฒน์ การสนับสนุนจากสื่อมวลชน และการสนับสนุนจากประชาชนทั่วไป เหล่านี้เป็นต้น

4) ความพอเพียงของทรัพยากรที่ใช้ในการสนับสนุนการดำเนินงานการนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ทรัพยากรถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลว การจัดสรรทรัพยากรที่เพียงพอและมีคุณภาพ ตลอดจนการกำกับตรวจสอบการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ คือหัวใจของการทำงาน ทรัพยากรที่มีความจำเป็นต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ได้แก่ งบประมาณที่เพียงพอ จำนวนและคุณภาพบุคลากรก็เป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่ง มีความจำเป็นที่จะต้องใช้บุคลากรเท่าใด บุคคลเหล่านั้นจำเป็นจะต้องมีความรู้ ความสามารถอย่างไร มีความจำเป็นที่จะต้องฝึกอบรมหรือพัฒนาบุคคลเหล่านั้นอย่างไร หรือจำเป็นจะต้องจัดหาบุคลากรมาเพิ่มเติมหรือไม่ การวางแผนกำลังคนจึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของความสำเร็จ นอกจากนี้ ยังต้องให้ความสำคัญเกี่ยวกับปัจจัยการบริหารงานทั้งวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ สถานที่และอุปกรณ์อำนวยความสะดวกอื่นๆ ที่จะต้องจัดหามาอย่างเพียงพอทันสมัย มีคุณภาพและประสิทธิภาพต่อการทำงานหรือการใช้ตลอดช่วงการดำเนินงานตามนโยบาย

5) ลักษณะขององค์กรหรือหน่วยงานที่นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติก็มีความสำคัญต่อความสำเร็จและความล้มเหลว ไม่ว่าจะเป็นลักษณะโครงสร้างของหน่วยงาน ระบบบริหารของหน่วยงาน ความพร้อมด้านบุคลากร ทรัพยากรของหน่วยงาน รวมทั้งวัฒนธรรมการทำงานของหน่วยงานเหล่านั้น ในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องมีการศึกษาวิเคราะห์ลักษณะของหน่วยงานว่า เป็นหน่วยงานประเภทใด เป็นหน่วยงานที่มีอยู่แล้ว นำไปปฏิบัติมักจะประสบความสำเร็จมากกว่าให้หน่วยงานที่จัดขึ้นใหม่ เป็นหน่วยงานที่มีความพร้อมในด้านต่างๆ หรือไม่ โครงสร้างและลำดับการบังคับบัญชาเป็นอย่างไร หน่วยงานเล็กที่มีระดับการบังคับบัญชาน้อยจะประสบความสำเร็จสูงกว่า ผู้นำหน่วยงานมีความรู้ความสามารถเพียงใด ผู้นำที่มีความสามารถในการระดมทรัพยากรและการสนับสนุนจากแหล่งต่างๆ มีภาวะความเป็นผู้นำ มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี มีทักษะในการคิด การวิเคราะห์ และการวางแผนยังทำให้การ

ทำงานประสบความสำเร็จสูง นอกจากนี้ อาจจะต้องศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับการสื่อสารในหน่วยงานเป็นอย่างไร มีระบบการสื่อสารอย่างไร มีวัฒนธรรมการสื่อสารระหว่างคนในหน่วยงานอย่างไร ถ้าองค์กรใดมีการสื่อสารแบบเปิด มีการสร้างสายใยแห่งความสัมพันธ์ก็จะมีโอกาสในการทำงานสำเร็จสูงเช่นเดียวกัน ถ้าเป็นองค์กรที่มีความสัมพันธ์กับหน่วยงานภายนอก จะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะนำไปสู่การดำเนินงานตามนโยบายได้ประสบความสำเร็จได้อย่างดี

6) ความสัมพันธ์กับกลไกต่างๆ มีองค์กรหรือหน่วยงานภายนอกเพียงใดที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ การประสานงานเป็นอย่างไร จำนวนจุดที่จะต้องมีการตัดสินใจมีที่ใดบ้าง มีการแทรกแซงจากหน่วยงานระดับบนเพียงใด ซึ่งองค์ประกอบเหล่านี้ถ้ามีมากก็จะทำให้โอกาสในการทำนโยบายให้ประสบความสำเร็จก็มีน้อยลงด้วย

7) ทศคติและแรงจูงใจของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายที่ผู้ปฏิบัติไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องหรือไม่มีผลกระทบต่องูติกรรมองผู้ปฏิบัติหรือไม่มีผลกระทบต่องาน อำนาจ หน้าที่ ศักดิ์ศรี และผลประโยชน์ต่างๆ ของผู้นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจะมีโอกาสสูงที่จะประสบความสำเร็จ ในทางตรงกันข้ามถ้าหากนโยบายดังกล่าวมีผลกระทบโดยตรงต่อผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ก็จะทำให้เกิดทศคติในเชิงต่อต้านและจะทำให้การดำเนินงานตามนโยบายมีความล่าช้าหรืออาจล้มเหลวได้ ดังนั้น ในการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งจะต้องมีการวิเคราะห์องค์ประกอบหรือปัจจัยที่เป็นแรงจูงใจให้กับผู้ปฏิบัติตามนโยบายด้วย อะไรคือรางวัลสำหรับการทำงาน

3.6 ปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

แม้ว่านโยบายต่างๆ จะได้มีคิดวิเคราะห์ถึงความสำคัญ ความจำเป็นต่างๆ อย่างละเอียดถี่ถ้วน และได้กำหนดเป็นนโยบายที่พร้อมจะนำไปสู่การปฏิบัติ แต่ทว่า เมื่อนโยบายดังกล่าวเหล่านี้ได้นำไปสู่การปฏิบัติมักจะมีปัญหาต่างๆ เกิดขึ้นอย่างมากมาย (สมบัติ สุวรรณพิทักษ์, 2545: 72-73) ดังตัวอย่างต่อไปนี้

1) ปัญหาการขาดการสนับสนุนจากผู้ที่เกี่ยวข้อง การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จไม่ได้เลย ถ้าขาดการสนับสนุนจากผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารและผู้ปฏิบัติในองค์กร ผู้บริหารถือได้ว่าเป็นบุคคลที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ในการผลักดัน ชี้นำ และสนับสนุนการดำเนินงานตามนโยบายเพื่อให้ผู้ปฏิบัติได้เกิดความมั่นใจในการดำเนินงาน ส่วนผู้ปฏิบัติงาน คือ กลไกหลักของการปฏิบัติตามนโยบาย ถ้าบุคคลเหล่านี้ไม่ให้ความร่วมมือ ไม่ทุ่มเททำงาน การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นไปได้ยาก บุคคลเหล่านี้จะต้องมีความรู้ความเข้าใจ เห็นคุณค่าตลอดจนเกิดการยอมรับในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย

2) ปัญหาการขาดทรัพยากรที่จำเป็นในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ทรัพยากรที่จำเป็นในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่สำคัญ ได้แก่ ทรัพยากรบุคคล งบประมาณ และวัสดุอุปกรณ์และเทคโนโลยีต่างๆ แม้ว่านโยบายจะมีความชัดเจน แต่ถ้าไม่มีทรัพยากรที่สนับสนุนอย่างเพียงพอก็ยากที่จะทำให้สำเร็จได้ การดำเนินงานตามนโยบายจะต้องมีบุคลากรที่เข้าใจในสาระของนโยบาย มีบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ ความชำนาญในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย จะต้องมีบุคลากรที่เพียงพอที่จะรับผิดชอบการดำเนินงานกิจกรรมต่างๆ รวมทั้งจะต้องมีบุคลากรที่จะเชื่อมโยงกับกลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ นอกจากนี้ ยังจะต้องมีการจัดสรรงบประมาณเพื่อการดำเนินงานอย่างเพียงพอ ตลอดจนวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ที่จำเป็นในการทำงานที่จะต้องมีความมีประสิทธิภาพ และทันสมัยเหมาะสมกับลักษณะของงานหรือกิจกรรมการดำเนินงานตามนโยบายนั้นๆ

3) ปัญหาการสื่อสารกับผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อการทำความเข้าใจเกี่ยวกับเป้าหมาย วัตถุประสงค์ และแนวทางการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จของนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจึงมีผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายหลายกลุ่มด้วยกัน หน่วยงานเอกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน รวมถึงประชาชนหรือกลุ่มเป้าหมายที่จะได้รับประสบการณ์จากการดำเนินงานตามนโยบายเหล่านั้น เช่น พ่อแม่ ผู้ปกครอง และนักเรียน นักศึกษา บุคคลเหล่านี้จะต้องได้รับการชี้แจงทำความเข้าใจเพื่อให้รับทราบเกี่ยวกับเป้าหมาย วัตถุประสงค์ และผลประโยชน์ที่จะได้รับ เพื่อให้เกิดการยอมรับ และให้ความร่วมมือสนับสนุนการดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าว การชี้แจงทำความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายจะต้องมีรูปแบบและวิธีการที่หลากหลายแตกต่างกันไปตามลักษณะของกลุ่มเป้าหมาย และควรจะได้มีการติดตามและประเมินผลการสื่อสารทำความเข้าใจอย่างต่อเนื่องด้วย

4) ปัญหาการเลือกกลยุทธ์ กลไก เครื่องมือ และวิธีปฏิบัติตามนโยบายไม่เหมาะสม การนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องมีการเลือกกลยุทธ์ กลไก เครื่องมือและวิธีปฏิบัติได้อย่างเหมาะสมกับสถานการณ์และมีการเตรียมการในสิ่งเหล่านี้ล่วงหน้าด้วย ซึ่งโดยทั่วไปมักจะประสบปัญหาเหล่านี้เพราะไม่แน่ใจว่าเลือกกลยุทธ์แบบใด จะใช้หน่วยงานหรือองค์กรใดในการดำเนินงาน รวมทั้งในบางครั้งไม่อาจจะตัดสินใจได้ว่า จะใช้เครื่องมือและวิธีการอย่างใดจึงจะทำให้นโยบายประสบความสำเร็จอย่างดีที่สุด เพราะมีแนวทางเลือกหลายแนวทาง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการศึกษา การคิดวิเคราะห์และการประเมินอย่างรอบคอบ จึงจะทำให้การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมีความสำเร็จตามที่มุ่งหวังไว้

5) ปัญหาการขาดความชัดเจนและมาตรฐานเกี่ยวกับแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติจะต้องมีการจัดทำแผนงานและโครงการ ซึ่งเป็นรายละเอียดของ

การดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย หากแนวทางการดำเนินงานตามนโยบายไม่ชัดเจน ไม่มีความเป็นมาตรฐาน สามารถแปลความหมายออกไปได้หลายอย่าง ผู้นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติก็จะนำความคิดของตนเองมาใช้ อาจทำให้นโยบายมีความหลากหลายในการปฏิบัติจนไม่สามารถวัดและประเมินการดำเนินงานตามนโยบายที่เป้าหมายเดียวกันได้ ทำให้นโยบายมีเป้าหมายหลายเป้าหมาย ย่อมจะทำให้เกิดความยุ่งยากในการกำกับติดตาม และการประเมินผลสำเร็จของนโยบายได้

6) ปัญหาเกี่ยวกับแรงจูงใจและเจตคติของผู้ปฏิบัติ การดำเนินงานตามนโยบายมีบุคคลที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย ทั้ง ข้าราชการ ประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ บุคคลเหล่านี้ถือได้ว่ามีผลโดยตรงและโดยอ้อมต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย ถ้าบุคคลที่เป็นผู้ปฏิบัติมีแรงจูงใจที่ดีต่อการดำเนินงาน มีความรู้ความเข้าใจ มีเจตคติที่ดีต่อนโยบาย ย่อมจะเป็นปัจจัยที่จะผลักดันการดำเนินงานของนโยบายไปในทิศทางที่พึงประสงค์ รวมทั้งประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ก็เช่นเดียวกัน แต่ถ้าบุคคลเหล่านี้มีความคิด ความรู้สึก และเจตคติในทางที่ตรงกันข้าม ก็จะทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติอย่างแน่นอน จึงจำเป็นจะต้องมีวิธีการและยุทธศาสตร์ในการสร้างแรงจูงใจ และเจตคติของผู้ปฏิบัติเป็นอย่างดีด้วย

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ของพลยศัย ยาวีราข (2550) ทำการศึกษาการพัฒนารูปแบบการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ สำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อพัฒนา รูปแบบการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติสำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผลการวิจัยที่ได้ คือ 1) สภาพปัจจุบันและปัญหาของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติพบว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติยังขาดกระบวนการที่เป็นแนวทางที่ชัดเจนในการดำเนินงาน 2) ยุทธศาสตร์หรือแนวทางสู่ความสำเร็จในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่สำคัญ คือ ยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วม และยุทธศาสตร์การบริหารเชิงกลยุทธ์ 3) รูปแบบที่พัฒนาขึ้นเป็นรูปแบบในเชิงกระบวนการและยุทธศาสตร์ ซึ่งประกอบไปด้วยองค์ประกอบหลัก 2 ส่วน คือ ส่วนแรกในเชิงกระบวนการและยุทธศาสตร์สำหรับสถานศึกษา 7 ขั้นตอน คือ การตื่นนโยบาย การวางแผน การจัดองค์การ การจัดหาทรัพยากร การดำเนินงาน การประเมินผล และการสร้างความต่อเนื่อง และส่วนที่สองคือ ยุทธศาสตร์สู่ความสำเร็จ ที่มีความสัมพันธ์กับกระบวนการทุกขั้นตอน

จากการศึกษาทฤษฎี และงานวิจัยเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติพบว่า องค์กรหน่วยงานอยู่ในระดับปฏิบัติการมีผลต่อการดำเนินนโยบายให้ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งขั้นตอนในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่นักวิชาการได้ให้ความเห็นสอดคล้องกัน ประกอบด้วย 5 ขั้นตอน 1) การแปลงนโยบายเป็นกฎระเบียบ ข้อบังคับ แผนงาน และโครงการ

2) การจัดหาทรัพยากรต่าง ๆ 3) การจัดองค์การ 4) การจัดโปรแกรมสำหรับการปฏิบัติ/การวางแผนงาน และ 5) การดำเนินงาน การดำเนินงานตามแนวนโยบายให้ประสบผลสำเร็จนั้นมีรูปแบบการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่สำคัญ คือ การตั้งนโยบาย การวางแผน การจัดองค์การ การจัดหาทรัพยากร การดำเนินงาน การประเมินผล และการสร้างความต่อเนื่อง

ตอนที่ 4 แนวคิดเกี่ยวกับการติดตามและประเมินโครงการ

ในการบริหารโครงการไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาครัฐหรือเอกชน โดยทั่วไปแล้วจะประกอบไปด้วยขั้นตอนที่สำคัญอยู่ 3 ขั้นตอน คือ การวางแผน(Planning) การนำแผนไปปฏิบัติ (Implementation) และการประเมินผล(Evaluation) ซึ่ง สมคิด พรหมจักษ์ (2544: 25) กล่าวว่า การบริหารโครงการจะเริ่มต้นด้วยการวางแผนโครงการ จากนั้นนำแผนงานไปปฏิบัติหรือดำเนินการแล้วดำเนินการประเมินโครงการเพื่อดูว่าการดำเนินโครงการนั้นบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของโครงการหรือไม่ ถ้าผลของการประเมินไม่บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของโครงการก็ต้องมีการปรับปรุงแผน แล้วดำเนินการต่อไป ตรงกับ สุวิมล ตีรกานันท์ (2543: 2) ที่มีความเห็นว่าการประเมินโครงการจึงควรเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นในทุกขั้นตอนของการดำเนินงานเพื่อให้ได้สารสนเทศที่สามารถใช้ในการพิจารณาการดำเนินงาน ซึ่งจะทำการดำเนินงานเป็นไปได้อย่างทันท่วงที นอกจากนี้สมชาย ดุรงค์เดช (2542: 3) กล่าวว่า การประเมินผลจะเป็นเครื่องมือที่นำมาใช้ในการพัฒนาโครงการต่าง ๆ การประเมินผลและการพัฒนาโครงการเป็นของคู่กันเสมอในการดำเนินงาน ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการประเมินโครงการในยุคปัจจุบันได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินงานที่นับว่ามีความสำคัญ เพื่อควบคุมการปฏิบัติงานให้ดำเนินไปสู่เป้าหมายตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.1 ความหมายและความสำคัญของการติดตาม

จากการศึกษาความหมายของการติดตามพบว่า มีนักวิชาการหลายคนได้ให้ความหมายไว้ต่าง ๆ กัน เช่น

Conbach (1963 อ้างถึงใน เยาวดี ราชย์กุล วิบูลย์ศรี, 2551) ได้ให้เสนอแนวทางการประเมินไว้คือ การติดตามผล (follow-up studies) เป็นการติดตามผลการทำงาน หรือภาวะการณ์เลือกศึกษาต่อในสาขาต่าง ๆ รวมทั้งการให้บุคคลที่เรียนในระดับชั้นพื้นฐานที่ผ่านมาแล้ว ได้ประเมินข้อดีและข้อจำกัดของวิชาต่างๆ ว่าควรมีการปรับปรุงเพิ่มเติมอย่างไร เพื่อช่วยในการพัฒนาหรือปรับปรุงรายวิชาเหล่านั้นต่อไป

Good (1973 อ้างถึงใน กิจจา บานชื่น, 2539) ได้ให้ความหมายของ การติดตามผลในวิชาการศึกษา ไว้ดังนี้ 1) เป็นกระบวนการให้ได้มาซึ่งข้อมูลเกี่ยวกับสถานภาพปัจจุบันของ

นักศึกษาหรือนักศึกษาที่ออกจากสถานศึกษาไปแล้ว สำหรับฝ่ายแนะแนวหรือบริหารงานบุคคลของสถานบันศึกษา 2) เป็นแผนงานที่กำหนดขึ้น เพื่อติดตามผลให้ทราบถึงสภาพในการปฏิบัติงาน ความรู้ ความสามารถของผู้สำเร็จการศึกษา จากหลักสูตรการฝึกอบรม เพื่อความสอดคล้องในการจัดหลักสูตรและสภาพการปฏิบัติงาน

พนม ลิมอารีย์ (2533) กล่าวไว้โดยสรุปได้ว่า การติดตามผลเป็นบริการที่ทางโรงเรียนจัดขึ้น เพื่อศึกษาติดตามผลการช่วยเหลือที่ทางโรงเรียนได้จัดไว้ให้กับนักเรียนของตนไม่ว่าจะยังเรียนอยู่ในโรงเรียนหรือออกจากโรงเรียนไปแล้วว่าได้มีการพัฒนาหรือการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีหรือไม่ และมากน้อยเพียงใด มีปัญหาและอุปสรรคอะไรบ้าง และยังช่วยให้ทราบถึงข้อดีและข้อบกพร่องของโครงการ อันเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานให้ถูกต้อง เหมาะสมและบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้มากยิ่งขึ้น

ลักษณา ชินะปุตตกุล (2539) ได้สรุปความหมายของการติดตามผล ว่าหมายถึง การศึกษาและสำรวจข้อเท็จจริงต่าง ๆ ของนักเรียนหรือนักศึกษาที่กำลังศึกษาอยู่ในสถาบัน หรือที่สำเร็จการศึกษาไปแล้ว รวมทั้งโครงการต่าง ๆ ที่ได้จัดทำขึ้น โดยใช้เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล ซึ่งข้อมูลที่ได้มีความสำคัญ ทั้งนี้เพราะสามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงการจัดการศึกษา ปรับปรุงหลักสูตร หรือการปฏิบัติงานในด้านต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

สุวิมล ตีรกานันท์ (2543) ให้ความหมายของ การศึกษาติดตาม หมายถึง การติดตามผลที่เกิดขึ้นจากโครงการเมื่อโครงการสิ้นสุดไปแล้ว จะมีการติดตามผลเป็นระยะ ๆ เพื่อตรวจสอบความคงอยู่ ความก้าวหน้า และการพัฒนาอันเป็นผลมาจากการได้รับโครงการที่กำหนด

จากความหมายของการติดตามที่ได้ศึกษาสรุปได้ว่า การติดตามผล หมายถึง การศึกษาและสำรวจข้อเท็จจริงต่าง ๆ ของโครงการที่จัดทำขึ้นเมื่อโครงการสิ้นสุดไปแล้ว โดยใช้เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล ซึ่งข้อมูลที่ได้มีความสำคัญ ช่วยให้ทราบถึงข้อดีและข้อบกพร่องของโครงการ เพื่อจะได้นำผลมาปรับปรุงวิธีการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

ความสำคัญของการติดตาม

มีนักการศึกษาหลายท่านได้ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับประโยชน์ของการติดตามผลที่สอดคล้องกัน ซึ่งสรุปได้ว่า การติดตามมีประโยชน์ที่สำคัญ คือ

- 1) ใช้เป็นข้อมูลในการแก้ไขปรับปรุงหลักสูตร
- 2) ช่วยให้ผู้บริการ ผู้บริการแนะแนว หรือผู้จัดหลักสูตร ใช้เป็นแนวทางในการปรับการเรียนการสอน ให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3) ช่วยให้สถานบันการศึกษาต่างๆ มีข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับผู้ที่จบการศึกษาไปแล้ว เพื่อเป็นแนวทางหาทางป้องกันปัญหาที่เคยเกิดขึ้นในอดีตและที่จะเกิดขึ้นอีกในอนาคต

4) ใช้เป็นข้อมูลสำหรับครูอาจารย์จะให้เห็นความสำคัญในการจัดประสบการณ์ให้แก่ นักเรียน ซึ่งจะมีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของผู้เรียน

5) ข้อมูลจากการติดตามผล ช่วยให้มองเห็นแนวโน้มของการดำเนินงาน การปรับปรุง และการบริการแนะแนวในอนาคต

6) ทำให้ทราบความต้องการที่แท้จริงของนักเรียน และความจำเป็นก่อนหลังที่นักเรียนสมควรได้รับความช่วยเหลือ

จากแนวคิดของนักการศึกษาหลายท่านดังที่กล่าวมาแล้ว สรุปได้ว่าการติดตามผลควรจะทำอย่างเป็นระบบโดยกำหนดขั้นตอนในการติดตามผลให้ชัดเจน เพื่อที่จะได้ทำให้การดำเนินการติดตามผลสามารถดำเนินไปได้อย่างราบรื่น ซึ่งส่งผลให้ได้ข้อมูลครบถ้วนตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

วิธีการและเครื่องมือที่ใช้ในการติดตามผล

เป็นที่ทราบกันดีอยู่ว่าในการทำงานใดๆ ก็ตามจะประสบความสำเร็จหรือไม่นั้น วิธีการในการทำงานจัดเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการทำงาน ในทำนองเดียวกันการติดตามผลจะประสบผลสำเร็จและจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ก็ต้องมีวิธีการในการทำงานที่เป็นระบบซึ่งมีนักการศึกษาหลายท่านได้แสดงความคิดเห็น และให้แนวคิดเกี่ยวกับวิธีการในการติดตามผลไว้หลายท่าน ดังนี้

พนม ลิ้มอารีย์ (2533) ให้แนวคิดสรุปได้ว่า การติดตามผลสามารถปฏิบัติได้ 2 ลักษณะ คือ 1) การติดตามผลตามโอกาสจะอำนวยให้ (incidental follow-up) เป็นผลการติดตามผล ที่ครูหรือผู้แนะแนวได้พบปะนักเรียนคนใดคนหนึ่ง แล้วทำการสัมภาษณ์หรือซักถามปัญหาเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับการเรียนการสอน การได้รับบริการหรือการเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ของนักเรียนว่าเกิดผลเป็นอย่างไร เพื่อครูหรือผู้แนะแนวจะได้หาวิธีการให้ความช่วยเหลือหรือให้การส่งเสริมให้นักเรียนเกิดความเจริญงอกงามและมีพัฒนาการสูงสุด 2) การติดตามผลอย่างมีระบบ (systematic follow-up) เป็นการติดตามผลที่มีจำเป็นและสำคัญมากทั้งนี้เพราะเป็นการติดตามผลที่มีการวางแผนอย่างรอบคอบและกำหนดจุดมุ่งหมายไว้อย่างชัดเจน ซึ่งทำให้การติดตามผลในครั้งนั้นเกิดประโยชน์อย่างแท้จริง

วิจิตร ศรีสอาน (2523 อ้างถึงใน ลักษณะนา ชินะปุตตกุล, 2539) ได้กล่าวไว้โดยสรุปได้ว่าการติดตามผลผู้สำเร็จเป็นสิ่งสำคัญที่ช่วยให้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคุณลักษณะของบัณฑิต

ข้อบกพร่องของหลักสูตรและในการติดตามผลผู้สำเร็จการศึกษาสามารถกระทำได้ 2 วิธี คือ การประเมินเชิงปริมาณ และการประเมินเชิงคุณภาพ

1) การประเมินเชิงปริมาณ เพื่อสำรวจว่าบัณฑิตที่สำเร็จการศึกษา จากหลักสูตรต่างๆ ของสถาบันการศึกษามีลักษณะดีเพียงพอต่อความต้องการของสังคมหรือไม่และเกี่ยวข้องกับการว่าจ้างในตลาดแรงงานอย่างไร

2) การประเมินเชิงคุณภาพ เพื่อที่จะทราบคุณภาพของบัณฑิตที่ออกไปทำงานเป็นอย่างไร เป็นที่น่าพอใจของผู้ใช้หรือไม่ หรือเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของหลักสูตรที่ตั้งไว้เพียงใด และการติดตามผลเชิงคุณภาพนี้สามารถกระทำได้โดย

- สอบถามบัณฑิต ในประเด็นของการได้งานว่าตรงกับสาขาที่เรียนหรือไม่ และวิชาที่เรียนใช้ประโยชน์ได้มากน้อยเพียงใด สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการทำงานได้หรือไม่

- สอบถามจากผู้บังคับบัญชาของบัณฑิต ซึ่งวิธีการนี้ถือว่าเป็นวิธีที่ได้ข้อมูลย้อนกลับที่มีความสำคัญมาก

- สอบถามจากผู้ร่วมงานหรือผู้รับบริการจากบัณฑิต เช่น ถ้าบัณฑิตประกอบอาชีพครู ผู้ร่วมงานได้แก่ เพื่อนครู ผู้รับบริการจากบัณฑิตได้แก่ นักเรียน เป็นต้น แต่วิธีการนี้อาจกระทำไม่ได้ ในกรณีที่ผู้ร่วมงานและผู้รับบริการจากบัณฑิต ได้แก่ นักเรียน เป็นต้น แต่วิธีการนี้อาจกระทำไม่ได้ ในกรณีที่ผู้ร่วมงานและผู้รับบริการไม่ปรากฏให้เห็นชัดเจน

เนื่องจากการติดตามผลสามารถจัดทำให้ได้หลายวิธี ดังนั้นผู้ที่ จะทำการติดตามผล จะต้องเลือกวิธีการ และเครื่องมือให้เหมาะสมว่าจะใช้แบบสอบถามหรือแบบสัมภาษณ์ เป็นต้น ทั้งนี้เพราะวิธีการหรือเครื่องมือแต่ละชนิดมีข้อดีและข้อเสียแตกต่างกันไป ผู้ที่จะติดตามผลจะต้องใช้วิจารณญาณในการเลือกใช้เครื่องมือให้ดี เพื่อจะได้ข้อเท็จจริงมากที่สุดและตรงกับความต้องการหรือตรงกับวัตถุประสงค์ของการติดตามผลมากที่สุด นอกจากการคำนึงถึงการเลือกใช้เครื่องมือในการทำการติดตามผลแล้ว ผู้ที่จะติดตามผลต้องคำนึงถึงกำลังทรัพย์ กำลังงานและระยะเวลาที่จะใช้ในการติดตามผลด้วยว่าเหมาะสมหรือไม่

4.2 ความหมายและความสำคัญของการประเมินโครงการ

จากการศึกษาความหมายของการประเมินโครงการพบว่ามีนักวิชาการหลายคนได้ให้ความหมายไว้ต่าง ๆ กัน เช่น

Angelo (1995) ได้ให้ความหมาย Assessment ว่าเป็นกระบวนการที่ดำเนินการอย่างต่อเนื่องเพื่อสร้างความเข้าใจและพัฒนาการเรียนรู้ของผู้เรียน ซึ่งต้องเกี่ยวข้องกับการสร้างความคาดหวังในการเรียนรู้ที่ชัดเจนเป็นที่ยอมรับ การกำหนดเกณฑ์และมาตรฐานขั้นสูงสำหรับคุณภาพ

การศึกษา มีการรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ และแปลผลข้อมูลหลักฐานอย่างเป็นระบบเพื่อใช้ในการตัดสินใจระดับความสามารถของนักเรียนเทียบกับวัตถุประสงค์และมาตรฐานการเรียนรู้ที่กำหนดไว้ และการใช้ข้อมูลสารสนเทศเพื่อเป็นเอกสารอธิบายและพัฒนาความสามารถของผู้เรียน

บุญเชิด ภิญโญนนตพงษ์ (2544) ได้สรุปความหมายของ การประเมิน คือ กระบวนการรวบรวมและเรียบเรียงข้อมูลสารสนเทศอย่างเป็นระบบทั้งปริมาณและคุณภาพ โดยกำหนดเกณฑ์เชิงคุณลักษณะ สำหรับใช้ในการตัดสินใจเกี่ยวกับผู้เรียน แล้วให้ข้อมูลย้อนกลับไปยังผู้เรียนเกี่ยวกับความก้าวหน้า จุดเด่น และจุดด้อย ใช้ตัดสินประสิทธิภาพในการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ และความเพียงพอของหลักสูตร ตลอดจนใช้ชี้แนะนโยบาย

ศิริชัย กาญจนวาสี (2548) ให้ความหมาย Assessment หมายถึง กระบวนการจัดหาสารสนเทศสำหรับใช้ตัดสินใจเกี่ยวกับผู้เรียน หลักสูตร/โครงการ และนโยบายทางการศึกษา

ณัฐภรณ์ หลาวทอง (2551) กล่าวว่า Assessment มีจุดมุ่งหมายใกล้เคียงกับการประเมินความก้าวหน้าหรือกระบวนการ (formative evaluation) เนื่องจากเป็นการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อให้ได้สารสนเทศที่สะท้อนถึงพัฒนาการ การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับผู้เรียน เพื่อใช้ในการพัฒนาผู้เรียนเป็นหลัก

สำนักวิชาการและมาตรฐานการศึกษา (2552) ได้เรียก assessment ว่าเป็น การประเมิน ซึ่งเป็นกระบวนการเก็บข้อมูล ตีความ บันทึก และใช้ข้อมูลเกี่ยวกับคำตอบของผู้เรียนที่ทำในภาระงาน/ ชิ้นงาน ว่าผู้เรียนรู้อะไร สามารถทำอะไรได้ และจะทำอะไรต่อไป ด้วยวิธีการและเครื่องมือที่หลากหลาย

จากความหมายของการประเมินที่กล่าวมาสามารถสรุปได้ว่า การประเมิน เป็นกระบวนการที่มีหลักเกณฑ์ที่ทำให้ได้มาซึ่งข้อมูลสารสนเทศเพื่อใช้ในการตัดสินใจคุณค่าของโครงการ ดังนั้น การประเมินกระบวนการนโยบายเรียนฟรี 15 ปีไปปฏิบัติ จึงเป็นการประเมินผลกระบวนการ (Process Evaluation) เพื่อหาข้อมูลสารสนเทศของการดำเนินงานตามขั้นตอนของโครงการที่กำหนดไว้ เพื่อให้ได้ข้อมูลสารสนเทศที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานในครั้งต่อไป

ความสำคัญของการประเมินโครงการ

การประเมินเป็นกิจกรรมที่สำคัญในวงจรการวางแผนและบริหารโครงการ เพราะการประเมินเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการวางแผน และบริหารโครงการซึ่ง Anderson และ Ball (1987: 3-4 อ้างถึงใน นิศา ชูโต, 2531: 12) ได้อธิบายบทบาทและประโยชน์ของการประเมินโครงการในด้านวัตถุประสงค์ต่างๆ ไว้ 6 ประการ คือ

1) เพื่อช่วยในการตัดสินใจ ก่อนจะเริ่มจัดทำโครงการ อันได้แก่ กิจกรรมต่างๆ เพื่อค้นหาความต้องการเกี่ยวกับโครงการ ทดสอบเกี่ยวกับแนวคิด ด้านเทคนิค และแหล่งทุน และความเป็นไปได้ในการจัดทำโครงการ ฯลฯ ซึ่งตรงกับการประเมินที่เรียกว่า Feasibility Study หรือ Ex-anté Evaluation

2) เพื่อช่วยสำหรับการตัดสินใจว่า ควรจะขยาย ดำเนินการต่อ หรือรับรองยุติโครงการ อันได้แก่ การประเมินแบบ Summative Evaluation

3) เพื่อช่วยในการตัดสินใจเกี่ยวกับปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงโครงการในแง่มุมใดหรือจุดหนึ่งจุดใดในช่วงระยะเวลาที่โครงการกำลังดำเนินอยู่ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ บุคลากร หรือระบบการให้บริการ หรือตรวจสอบเนื้อหาของโครงการนั้น ฯลฯ ซึ่งได้แก่ การประเมินแบบ Formative Evaluation

4) เพื่อเป็นประจักษ์พยาน และเป็นเครื่องมือช่วยในการหาการสนับสนุนเกี่ยวกับโครงการ ทางด้านสาธารณชน การเมือง การเงิน และด้านวิชาชีพ ฯลฯ

5) เพื่อช่วยส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจ และความรู้อันเป็นพื้นฐานในขบวนการพัฒนาสังคมในด้านวิทยาการทางสังคมวิทยา จิตวิทยา และอื่นๆ นอกเหนือไปจากการให้ความรู้ข้อเท็จจริงและความเข้าใจเฉพาะที่เกี่ยวกับโครงการที่จะประเมิน

สมคิด พรหมจ้อย (2544) ได้สรุปความสำคัญของการประเมิน ดังนี้

1) ช่วยให้ข้อมูลและสารสนเทศต่างๆ เพื่อนำไปใช้ในการตัดสินใจเกี่ยวกับการวางแผนโครงการ ตรวจสอบความพร้อมของทรัพยากรต่างๆ ที่จำเป็นในการดำเนินโครงการ ตลอดจนตรวจสอบความเป็นไปได้ในการจัดกิจกรรมต่างๆ

2) ช่วยทำให้การกำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการ มีความชัดเจน

3) ช่วยในการจัดหาข้อมูลเกี่ยวกับความก้าวหน้า ปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินโครงการ

4) ช่วยให้ข้อมูลเกี่ยวกับความสำเร็จ และความล้มเหลวของโครงการเพื่อนำไปใช้ในการตัดสินใจ และวินิจฉัยว่าจะดำเนินโครงการในช่วงต่อไปหรือไม่ จะยกเลิกหรือขยายการดำเนินงานโครงการต่อไป

5) ช่วยให้ได้ข้อมูลที่บ่งบอกถึงประสิทธิภาพของการดำเนินงานโครงการว่าเป็นอย่างไร คุ่มค่ากับการลงทุนหรือไม่

6) เป็นแรงจูงใจให้ผู้ปฏิบัติงานโครงการ เพราะการประเมินโครงการด้วยตนเอง จะทำให้ผู้ปฏิบัติงานได้ทราบผลการดำเนินงาน จุดเด่น จุดด้อย และนำข้อมูลไปใช้ในการปรับปรุง และพัฒนาโครงการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

เขาวดี ราชชัยกุล วิบูลย์ศรี (2551) ได้ชี้ให้เห็นความสำคัญของการประเมินว่า

- 1) การประเมินเป็นเครื่องมือของการรับรองคุณภาพในการให้บริการ
- 2) การประเมินช่วยให้ผู้สนับสนุนด้านเงินทุนได้รับทราบปัญหาหรืออุปสรรคในการดำเนินงานของโครงการ โดยอาศัยหลักฐานเชิงประจักษ์จากสภาพการณ์ที่เป็นจริง
- 3) การประเมินช่วยให้ได้ข้อมูลสารสนเทศที่มีคุณค่าสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- 4) การประเมินช่วยชี้ให้เห็นความสำคัญของแต่ละโครงการตามลำดับก่อนหลัง
- 5) การประเมินช่วยให้ได้ข้อมูลป้อนกลับจากผู้รับบริการ
- 6) การประเมินช่วยให้ทราบถึงผลผลิตของโครงการทั้งในด้านที่พึงประสงค์และไม่พึงประสงค์ควบคู่กันไป

สรุปได้ว่า การติดตามและประเมินมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะการติดตามและประเมินช่วยให้ได้ข้อมูลสารสนเทศที่เป็นประโยชน์ในการกำหนดวัตถุประสงค์ให้มีความชัดเจน ช่วยในการตัดสินใจวางแผนการดำเนินงาน การตรวจสอบความพร้อมของทรัพยากรต่าง ๆ ที่จำเป็นในการดำเนินงาน ตลอดจนตรวจสอบความเป็นไปได้ในการจัดกิจกรรมต่าง ๆ อีกทั้งข้อมูลสารสนเทศที่เกี่ยวกับความก้าวหน้า ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานยังใช้เป็นข้อมูลที่ช่วยในการตัดสินใจปรับปรุง เปลี่ยนแปลงโครงการ หรือใช้เป็นข้อมูลเกี่ยวกับความสำเร็จและความล้มเหลวของโครงการ และใช้ในการตัดสินใจว่าจะควรดำเนินโครงการต่อหรือไม่ นอกจากนี้ยังช่วยชี้ให้เห็นความสำคัญของแต่ละโครงการตามลำดับก่อนหลัง และการประเมินผลยังเป็นเครื่องมือของการรับรองคุณภาพในการให้บริการ ของโครงการ อีกด้วย

4.3 รูปแบบของการประเมิน

รูปแบบหรือแนวทางการประเมินที่แตกต่างกันในแต่ละรูปแบบหรือแนวทางสามารถจัดเป็นประเภทของการประเมินตามมิติจำแนก 2 มิติ คือ มิติวัตถุประสงค์(การประเมินเน้นการตัดสินใจและการประเมินเน้นการตัดสินใจคุณค่า) และมิติวิธีการ(วิธีเชิงระบบและวิธีเชิงธรรมชาติ) รูปแบบการประเมินเป็นเพียงกรอบแนวคิด ของการดำเนินการอย่างเป็นระบบ รูปแบบการประเมินจึงมีข้อดีและข้อจำกัดในการนำไปใช้แตกต่างกัน การประเมินโครงการแบ่งได้หลายรูปแบบตามแต่จะใช้เกณฑ์ใดเป็นหลักในการแบ่ง (กมลทิพย์ ศรีหาเศษ,2547; เขาวดี ราชชัยกุล วิบูลย์

ศรี, 2546; สมคิด พรหมจ้อย, 2544; สุวิมล ตีรกาพันธ์, 2543; เขียวเรศ ทับพันธ์, 2541) รูปแบบการประเมินทั่วไปนิยมแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1) รูปแบบการประเมินที่เน้นจุดมุ่งหมาย (Objective Based Model) เป็นรูปแบบที่เน้นการตรวจสอบผลที่คาดหวังได้เกิดขึ้นหรือไม่ หรือประเมินโดยตรวจสอบผลที่ระบุไว้ในจุดมุ่งหมายเป็นหลักโดยดูว่าผลที่เกิดจากการปฏิบัติงานบรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ ได้แก่ รูปแบบการประเมินของไทเลอร์ (Ralph W. Tyler: 1943) ครอนบาค(Conbach: 1973) และเคริกแพททริก (Kirkpatrick)

2) รูปแบบการประเมินที่เน้นการตัดสินคุณค่า (Judgement Evaluation Model) เป็นรูปแบบการประเมินที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลสารสนเทศสำหรับการกำหนดและวินิจฉัยคุณค่าและโครงการนั้น ได้แก่ รูปแบบการประเมินของสเตค(Stake: 1967) สคริฟเว่น(Scriven: 1967) โพรวัส(Provus: 1971)

3) รูปแบบการประเมินที่เน้นการตัดสินใจ (Decision-Oriented Evaluation Model) เป็นรูปแบบการประเมินที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูล และข่าวสารต่าง ๆ เพื่อช่วยผู้บริหารในการตัดสินใจเลือกทางเลือกต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้อง ได้แก่ รูปแบบการประเมินของเวลช์(Welch: 1967) สตัฟเฟิลบีม(Stufflebeam: 1968) อัลคิน(Alkin: 1967)

รูปแบบของการประเมินสามารถแบ่งได้หลายแบบขึ้นอยู่กับเกณฑ์ที่ใช้ในการแบ่ง ซึ่งจากการศึกษาพบว่าทางเลือกใช้รูปแบบในการประเมินต้องพิจารณาจากวัตถุประสงค์ในการประเมิน และลักษณะโครงการ

4.4 วิธีการประเมินแบบผสมผสาน

วิธีการประเมินแบบผสมผสานพัฒนามาจากการใช้วิธีการสองวิธีหรือมากกว่านั้นในการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล วิธีการประเมินแบบผสมผสานนี้ถูกออกแบบมาโดยการรวมแนวคิดของการวิจัยเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ

ความแตกต่างระหว่างเทคนิคเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ

เทคนิคการรวบรวมข้อมูลเชิงปริมาณ ได้แก่ การใช้แบบสอบถาม แบบทดสอบ การศึกษาจากฐานข้อมูล ส่วนเทคนิคเชิงคุณภาพ ได้แก่ การสังเกต การสัมภาษณ์ การสนทนากลุ่ม เทคนิคทั้งสองประเภทต่างก็มีจุดอ่อนและจุดแข็งที่แตกต่างกัน ฉะนั้นการที่จะเลือกใช้หรือออกแบบวิธีการใช้ก็ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจเลือกของผู้ประเมินว่าวิธีการใดเหมาะสมที่สุดโดยประเด็นการพิจารณาขึ้นอยู่กับทฤษฎีพื้นฐานและความเป็นจริง ซึ่งประเด็นของเรื่องทฤษฎีนั้น มี

ความเกี่ยวข้องกัน 3 หัวข้อ คือ 1) การให้ความสำคัญในชนิดของข้อมูล 2) ความเข้มงวดของข้อมูลที่สัมพันธ์กับหลักวิทยาศาสตร์ และ 3) ปรัชญาของการประเมิน

คุณค่าของข้อมูล : เทคนิคเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพทำให้ผู้ประเมินได้ข้อมูลที่มีความแตกต่างกันทั้งในเชิงกว้าง เชิงลึก และการสรุปอ้างอิงไปยังประชากรที่เป็นกลุ่มเป้าหมาย เช่น การใช้เทคนิคสนทนากลุ่มเพื่อให้ได้ข้อมูลในเชิงลึกจากกลุ่มเป้าหมาย (เชิงคุณภาพ) และการใช้แบบสอบถามเพื่อสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการ (เชิงปริมาณ) ทำให้ได้ข้อมูลที่เพียงพอในการสรุปผลการประเมินโครงการ

ความเข้มงวดตามหลักวิทยาศาสตร์ : มีความเชื่อว่าการเก็บรวบรวมเชิงปริมาณเป็นสิ่งที่มีความเป็นปรนัยและสารสนเทศที่ได้มีความถูกต้อง เพราะเป็นการรวบรวมข้อมูลจากวิธีการที่เป็นมาตรฐาน ซึ่งแตกต่างจากวิธีการเชิงคุณภาพที่อาศัยประสบการณ์ของบุคคลมาใช้ในการวิเคราะห์ สิ่งเหล่านี้ยังมีข้อถกเถียงกันอยู่ และจากที่ผ่านมาพบว่า วิธีการเชิงคุณภาพเหมาะสำหรับการประเมินผลย่อย ส่วนการประเมินผลรวมนั้นมีความจำเป็นที่ต้องใช้ข้อมูลเชิงปริมาณมาใช้ในการตัดสินผลของโครงการ

จากความแตกต่างของทั้งสองวิธีการอาจจะทำให้เกิดผลดีเมื่อนำทั้งสองวิธีการนี้มารวมกันเพื่อกำจัดจุดด้อยของข้อมูลที่จะใช้ในการประเมินโครงการ โดยนักวิจัยเชิงปริมาณเริ่มมีความตระหนักถึงความถูกต้องและความตรงของข้อมูลมากขึ้น เช่น ในการตอบแบบสอบถามผู้ตอบอาจจะไม่เข้าใจคำถามทำให้ข้อมูลที่ได้ไม่ถูกต้อง ส่วน นักวิจัยเชิงคุณภาพได้พยายามพัฒนาปรับปรุงวิธีการรวบรวมข้อมูลจาก การจัดกลุ่ม และการกำหนดขนาดของข้อมูลให้มากขึ้น ซึ่งเป็นการเพิ่มความน่าเชื่อถือของข้อมูลให้มีคุณค่ามากขึ้น เทคนิคเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพเป็นการรวบรวมข้อมูลภายใต้บริบทของวัฒนธรรม และขอบเขตจากผลการรับรู้และความเชื่อของผู้ค้นหาและผู้รวบรวมข้อมูล

ความแตกต่างทางปรัชญา : นักวิจัยและนักปรัชญาบางคนมองเห็นความแตกต่างในข้อดีของทั้งสองวิธีการเป็นส่วนใหญ่เพราะมุมมองของความแตกต่างนั้นเกี่ยวกับธรรมชาติของความรู้และทำอย่างไรจะได้ซึ่งความรู้ขึ้นมา นักวิจัยเชิงคุณภาพหลายคนมีข้อโต้แย้งว่า ในสังคมนั้นไม่มีความรู้ที่เป็นจริงและเสนอว่าความรู้ทั้งหมดคือ “โครงสร้าง” ที่สร้างขึ้นโดยผู้สังเกตได้พิจารณาถึงประเพณี ความเชื่อ สังคม และสภาพแวดล้อมทางการเมืองที่พวกเขาได้ปฏิบัติ ในขณะที่นักวิจัยเชิงปริมาณไม่เชื่อในผลการวิจัยของพวกเขา แต่มีความเชื่อและศรัทธาในรูปแบบการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ มีการค้นหา พัฒนาจากเทคนิควิธีการและใช้เครื่องมือทางสถิติเพื่อพัฒนาการวัดปรากฏการณ์ทางสังคมที่เกิดขึ้น วิธีการเชิงคุณภาพเน้นให้ความสำคัญและความ

เข้าใจในบริบทของเหตุการณ์และผลที่เกิดขึ้น ส่วนนักวิจัยเชิงปริมาณค้นหาและควบคุมบริบทต่าง ๆ โดยใช้รูปแบบของการสุ่มและการวิเคราะห์พหุตัวแปร ในทำนองเดียวกันนักวิจัยเชิงคุณภาพเชื่อในการศึกษาความแตกต่างในแต่ละกรณีโดยให้ความสำคัญในเชิงลึกของข้อมูลที่ได้จากการค้นหา ส่วนนักวิจัยเชิงปริมาณนั้นมีแนวโน้มที่จะไม่สนใจหรือไม่ให้ความสำคัญกับจำนวนปริมาณข้อมูลที่น้อยเกินไป

วิธีการแบบผสมผสานในงานประเมิน

การสืบค้นข้อมูลในบริบทของสังคมที่ซับซ้อนอันมีผลต่อความสำเร็จของโครงการ เมื่อมีการเพิกเฉยและไม่สนใจข้อมูลในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ จะทำให้ความน่าเชื่อถือของการประเมินโครงการลดลง ในทำนองเดียวกันของการตรวจสอบพฤติกรรมและเจตคติของมนุษย์ การที่จะทำให้ได้ผลที่แน่นอนและสมบูรณ์มีความจำเป็นที่จะต้องใช่วิธีการรวบรวมข้อมูลที่หลากหลาย Patton (1990) กล่าวว่า การใช้แหล่งข้อมูลและวิธีการรวบรวมข้อมูลที่แตกต่างกันในการชี้ให้เห็นกระบวนการดำเนินงานโครงการ ที่งานผู้ประเมินสามารถที่จะสร้างจุดแข็งของการรวบรวมข้อมูลแต่ละชนิด และลดจุดอ่อนของการใช้วิธีการเพียงวิธีเดียว วิธีการที่หลากหลายในการประเมินสามารถที่จะเพิ่มความตรงและความเชื่อมั่นของข้อมูลในการประเมินผล

สิ่งหนึ่งที่มีความสำคัญและมีประโยชน์ในการออกแบบวิธีการแบบผสมผสานคือการสร้างกรอบแนวคิดในการประเมินของผู้ประเมินแต่ละคน

- สามารถสร้างจุดแข็งและความตรงของผลการศึกษา ได้โดยใช่วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลมากกว่า 1 วิธี เพื่อศึกษาในสิ่งที่เหมือน ๆ กัน วิธีการนี้เรียกว่า การตรวจสอบแบบสามเส้า (Triangulation) ซึ่งเป็นวิธีการที่อ้างถึงมากที่สุดในวิธีการแบบผสมผสาน

- การรวมกันของวิธีการทั้งสองเป็นการพัฒนาความน่าเชื่อถือของเครื่องมือในการรวบรวมข้อมูล และเป็นการเพิ่มความชัดเจนในการค้นหาข้อมูลของโครงการ ตัวอย่างเช่น การออกแบบจะเริ่มต้นด้วยส่วนของเชิงคุณภาพคือการสนทนากลุ่ม ต่อจากนั้นเพื่อความมั่นใจในประเด็นการสืบค้นก็ใช้วิธีการสำรวจจากผู้มีส่วนร่วมในโครงการ ต่อจากนั้นก็ตามด้วยวิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกเพื่อความชัดเจนของข้อมูลที่ได้จากการสำรวจ

สิ่งที่ควรคำนึงถึงก็คือความต่อเนื่องของวิธีการประเมินซึ่งเป็นสิ่งหนึ่งที่ผู้ประเมินควรให้ความสนใจพิจารณา เช่น ถ้าผู้ประเมินระบุกลุ่มย่อยของผู้มีส่วนร่วมเพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกที่จำเป็นในแต่ละหัวข้อ ก็จะเป็นการจำกัดการรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพจากกลุ่มที่เริ่มต้นโครงการ ซึ่งเป็นกลุ่มที่น่าจะให้ข้อมูลความก้าวหน้าของโครงการได้มากกว่า

วิธีการแบบผสมผสานอาจจะมีส่วนในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการออกแบบรูปแบบการประเมินหรือวิธีการรวบรวมข้อมูล การทำเช่นนี้จะเกิดขึ้นได้เมื่อการใช้วิธีการผสมผสานได้อย่างสอดคล้องและใช้เป็นกรอบแนวคิดในการตรวจสอบผลการประเมินอีกครั้ง หรือการรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ขั้นตอนการดำเนินงาน

สรุปได้ว่า ประเด็นของการประเมินโครงการโดยใช้วิธีการแบบผสมผสาน (Mixed Method Evaluation) โดยใช้กระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ เป็นการทำให้ผลการประเมินมีคุณค่า และมีความน่าเชื่อถือ หรือที่เรียกว่า "Evaluation Smart" สามารถนำผลการประเมินที่ได้ไปใช้ประโยชน์ได้อย่างแท้จริง

งานวิจัยเกี่ยวกับการประเมินโครงการของ นิลบล ทูรานุกภาพ (2540) ได้ประเมินโครงการพัฒนารูปแบบการจัดการศึกษา สำหรับเด็กพิการเรียนร่วมกับเด็กปกติของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ โดยมีวัตถุประสงค์ของการประเมินเพื่อประเมินการดำเนินโครงการเรียนร่วมของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติในเรื่องการบริหารโครงการ วิธีการคัดแยกเด็ก และการจัดโปรแกรมเสริมและ/หรือกิจกรรมพิเศษสำหรับเด็กที่มีความต้องการพิเศษ และเพื่อประเมินประสิทธิผลของโครงการเรียนร่วมของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ การประเมินโครงการเรียนร่วมของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติใช้การประเมินที่เป็นวิธีการประยุกต์รูปแบบต่าง ๆ ในลักษณะที่ผสมผสาน

จิตติมา อิมอุดม (2543) ศึกษาการประเมินโครงการเรียนร่วมของเด็กพิเศษในโรงเรียนปกติ กรณีศึกษาโรงเรียนพญาไท และโรงเรียนสาธิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ฝ่ายประถม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินกระบวนการดำเนินโครงการเรียนร่วมของเด็กพิเศษในโรงเรียนพญาไท และโรงเรียนสาธิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ฝ่ายประถม และเพื่อประเมินพฤติกรรมทางด้านร่างกาย อารมณ์ สังคม และสติปัญญา ของเด็กพิเศษในโครงการเรียนร่วมของโรงเรียนพญาไท และโรงเรียนสาธิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ฝ่ายประถม โดยใช้การประเมินเชิงธรรมชาติแบบมีส่วนร่วมเก็บข้อมูลโดยการสังเกตแบบมีส่วนร่วม โดยเข้าไปเป็นครูช่วยสอนของโครงการทั้ง 2 โรงเรียน ใช้การสัมภาษณ์อย่างเป็นทางการ การสัมภาษณ์อย่างไม่เป็นทางการ จากครูการศึกษาพิเศษ ครูชั้นเรียนปกติ ผู้ปกครอง เด็กพิเศษ และเด็กปกติ

ผลที่ได้จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการประเมินโครงการ พบว่า การประเมินส่วนใหญ่จะใช้รูปแบบการประเมินแบบใดแบบหนึ่งในการประเมิน และมีงานวิจัยบางส่วนที่ผู้วิจัยใช้รูปแบบการประเมินแบบผสมผสานเพราะเห็นว่าการใช้รูปแบบการประเมินเพียงรูปแบบเดียวทำให้ได้สารสนเทศไม่ครอบคลุม และไม่เพียงพอที่จะตอบคำถามการวิจัย สำหรับงานวิจัยที่เป็น

กรณีศึกษาซึ่งใช้วิธีการประเมินเชิงคุณภาพจะให้ผลการวิจัยที่ไม่สามารถที่จะอ้างอิงไปยังประชากรกลุ่มอื่นได้ นอกจากนี้ยังพบว่างานวิจัยที่ใช้การประเมินแบบผสมผสาน (เชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ) จะให้ผลการวิจัยที่มีความสมบูรณ์มากกว่างานประเมินที่ใช้วิธีเดียวในการประเมิน

ตอนที่ 5 แนวคิดเกี่ยวกับการตัวบ่งชี้และเกณฑ์

ในการประเมินการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ จำเป็นต้องตัวบ่งชี้และเกณฑ์ในการประเมิน เพื่อใช้บ่งบอกถึงมาตรฐานคุณภาพของการดำเนินงานของหน่วยงานนั้น ๆ ตัวบ่งชี้ที่เหมาะสมควรพัฒนามาจากประเด็นที่ต้องการประเมินและเป็นตัวบ่งชี้ที่สำคัญของโครงการเท่านั้น การประเมินจะมีคุณภาพมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับขั้นตอนการพัฒนาตัวบ่งชี้เป็นสำคัญ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

แนวคิดเกี่ยวกับตัวบ่งชี้

5.1 ความหมายของตัวบ่งชี้

ตัวบ่งชี้มาจากคำว่า Indicator ในภาษาอังกฤษให้ความหมายว่า ตัวบ่งชี้ คือ สิ่งที่บอกทิศทางไปสิ่งหนึ่งสิ่งใด ส่วนภาษาไทยนั้นคำที่มีความหมายเดียวกับตัวบ่งชี้มีอยู่หลายคำ เช่น ดัชนี ตัวชี้วัด หรือเครื่องชี้วัด เป็นต้น ซึ่งมีนักวิชาการได้ให้ความหมายตัวบ่งชี้ไว้ต่าง ๆ กัน ดังนี้

Johnstone (1981 อ้างถึงใน วันเพ็ญ ผ่องกาย, 2549) ให้ความหมายของตัวบ่งชี้ หมายถึง สารสนเทศที่บ่งบอกปริมาณเชิงสัมพันธ์หรือสภาวะของสิ่งที่มุ่งวัดในเวลาใดเวลาหนึ่ง โดยไม่จำเป็นต้องบ่งบอกสภาวะที่เจาะจงหรือชัดเจน แต่บ่งบอกหรือสะท้อนภาพสถานการณ์ที่เราสนใจเข้าไปตรวจสอบอย่างกว้าง หรือให้ภาพเชิงสรุปโดยทั่วไปซึ่งอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ในอนาคต

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2530) ให้ความหมายของตัวบ่งชี้ หมายถึง สิ่งที่แสดงสภาวะหรือสถานการณ์ที่เกิดขึ้นหรือเปลี่ยนแปลงไปโดยอาศัยทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ซึ่งตัวบ่งชี้สามารถวินิจฉัย และช่วยชี้บทบาทหน้าที่ รวมทั้งปัญหาอุปสรรคของการดำเนินงานขององค์ประกอบต่าง ๆ ของการจัดการศึกษาในช่วงเวลาและระดับที่ต้องการวัดหรือตรวจสอบ

นงลักษณ์ วิรัชชัย (2541) กล่าวว่า ตัวบ่งชี้ หมายถึง ตัวแปรประกอบ หรือองค์ประกอบที่มีค่าแสดงลักษณะหรือปริมาณของสภาพการศึกษา บัณฑิต การดำเนินงาน หรือผลผลิตจากระบบการศึกษา ณ จุดเวลาหรือช่วงเวลาหนึ่ง ๆ ซึ่งใช้สารสนเทศเป็นองค์รวมอย่างกว้าง ๆ แต่มีความแม่นยำไม่มากนักน้อย และชัดเจนเพียงพอที่จะใช้ในการเปรียบเทียบกับเกณฑ์หรือใช้ในการประเมิน หรือบอกความเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการศึกษาได้

เอมอร์ จังศิริพรปรกรณ์ (2541) ให้คำจำกัดความว่า ตัวบ่งชี้เป็นสารสนเทศเชิงปริมาณหรือตัวประกอบ ตัวแปรที่บ่งบอกถึงสิ่งที่ต้องการตรวจสอบ หรือสถานการณ์ที่สะท้อนลักษณะการดำเนินงาน ทำให้สามารถวินิจฉัยสภาวะ และช่วยชี้บทบาทหน้าที่ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินงานในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง

ศิริชัย กาญจนวาสี(2546) ได้ให้ความหมายของตัวบ่งชี้ว่า หมายถึง ตัวประกอบ ตัวแปร หรือค่าที่สังเกตได้ซึ่งใช้บ่งบอกสถานภาพหรือสะท้อนลักษณะของทรัพยากร การดำเนินงาน หรือผลการดำเนินงาน

จากความหมายของตัวบ่งชี้ที่นักวิชาการหลายท่านได้ให้นิยามไว้ ทำให้สามารถสรุปได้ว่า ตัวบ่งชี้ หมายถึง ตัวประกอบ หรือตัวแปรที่มีค่าแสดงลักษณะหรือปริมาณของสภาพการศึกษา ปัจจัย การดำเนินงาน หรือผลผลิตจากระบบการศึกษาในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง ซึ่งเป็นสารสนเทศที่บ่งบอกสถานการณ์หรือสะท้อนลักษณะของสิ่งที่สนใจได้อย่างชัดเจนเพียงพอที่จะใช้ในการเปรียบเทียบกับเกณฑ์หรือใช้ในการประเมิน

5.2 ลักษณะของตัวบ่งชี้

ลักษณะของตัวบ่งชี้ตามแนวคิดของ Johnstone (1981 อ้างถึงใน วันเพ็ญ ผ่องกาย, 2549) สรุปได้ 5 ประการ ดังต่อไปนี้

1. ตัวบ่งชี้สามารถให้สารสนเทศเกี่ยวกับสิ่ง หรือสภาพที่ศึกษาอย่างกว้าง ๆ ตัวบ่งชี้ที่นำมาใช้ในด้านสังคมศาสตร์ให้สารสนเทศที่ถูกต้องแม่นยำไม่มากก็น้อยแต่ไม่จำเป็นต้องถูกต้องแม่นยำแน่นอน
2. ตัวบ่งชี้มีลักษณะที่แตกต่างไปจากตัวแปร เนื่องจากตัวบ่งชี้เกิดจากการรวมตัวแปรหลาย ๆ ตัวที่มีความสัมพันธ์กันเข้าด้วยกันเพื่อให้เห็นภาพรวมของสิ่ง หรือสภาพที่ต้องการศึกษา แต่ตัวแปรจะให้สารสนเทศของสิ่งหรือสภาพที่ต้องการศึกษาเพียงด้านเดียว เพราะว่ามีลักษณะที่เฉพาะเจาะจง
3. ตัวบ่งชี้จะต้องกำหนดเป็นปริมาณ ตัวบ่งชี้ต้องแสดงสภาพที่ศึกษาเป็นค่าตัวเลข หรือปริมาณเท่านั้น ในการแปลความหมายค่าของตัวบ่งชี้จะต้องนำมาเปรียบเทียบกับเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ดังนั้น ในการสร้างตัวบ่งชี้จะต้องมีการกำหนดความหมายและเกณฑ์ของตัวบ่งชี้้อย่างชัดเจน
4. ตัวบ่งชี้จะเป็นค่าชั่วคราว จะมีค่า ณ จุดเวลา หรือช่วงเวลานั้น ๆ เมื่อเวลาเปลี่ยนไป ค่าตัวบ่งชี้ก็สามารถเปลี่ยนแปลงได้
5. ตัวบ่งชี้เป็นหน่วยพื้นฐานในการพัฒนาทฤษฎี

สมชาย คุรงค์เดช (2542) ถือว่าคุณลักษณะของตัวบ่งชี้ที่สำคัญมี 2 ประการ คือ

1. ตัวชี้วัดที่ดีจะลดการเก็บข้อมูลอื่น ๆ ที่ซับซ้อนในการอธิบายสถานการณ์ที่ต้องการ
2. ตัวชี้วัดที่ดีจะช่วยให้เกิดความเข้าใจและง่ายต่อการสื่อสาร โดยเฉพาะในกลุ่มประชากรที่มีความหลากหลาย

สุวิมล ติรกานนท์ (2543) ได้กล่าวถึงลักษณะของตัวบ่งชี้ที่ดี ต้องมีลักษณะ ดังนี้

1. สอดคล้องกับประเด็นที่ต้องการประเมิน โดยสามารถระบุถึงสถานการณ์ในประเด็นที่ต้องการประเมินได้ชัดเจน
2. เป็นรูปธรรมทำให้สามารถวัดหรือสังเกตได้ ซึ่งจะช่วยผู้ประเมินในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากตัวบ่งชี้
3. ได้รับการยอมรับจากผู้ใช้งานประเมิน หากตัวบ่งชี้ที่ใช้ในการประเมินไม่ได้รับการยอมรับ ย่อมส่งผลต่อคุณภาพของการประเมิน ทำให้การประเมินนั้นล้มเหลวในที่สุด

สรุปได้ว่า ลักษณะของตัวบ่งชี้ที่ดีต้องเป็นตัวบ่งชี้ที่เป็นรูปธรรมทำให้สามารถวัดหรือสังเกตได้ ให้สารสนเทศของสิ่งที่ต้องการศึกษาเพียงด้านเดียว มีความหมายที่ชัดเจน ซึ่งจะช่วยลดการเก็บข้อมูลที่ซับซ้อน ทำให้ได้สารสนเทศที่ถูกต้องแม่นยำ และต้องได้รับการยอมรับจากผู้ใช้งานประเมิน

5.3 คุณสมบัติของตัวบ่งชี้ที่ดี

สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์ (2539; อรวรรณ วงษ์ประคอง, 2543 อ้างถึงใน วันเพ็ญ ผ่องกาย, 2549) ได้กล่าวถึง คุณสมบัติของตัวบ่งชี้ที่ดีไว้ คือ

1. ความเป็นกลาง (neutrality) หมายถึง ความไม่ลำเอียงของตัวบ่งชี้ที่ผลจากการประเมินอาจเกื้อหนุนต่อกิจกรรม โครงการ หรือแผนงานที่เป็นประเภทเดียวกันแต่จัดทำโดยหน่วยงานที่แตกต่างกัน
2. ความเป็นวัตถุวิสัย (objectivity) หมายถึง การตัดสินใจเกี่ยวกับค่าของตัวบ่งชี้มิได้เกิดจากการคิดเอาเองของผู้วิจัย แต่ขึ้นอยู่กับสถานะที่เป็นอยู่หรือเป็นรูปธรรมของคุณสมบัติที่ผู้วิจัยจะประเมิน
3. มีความไวต่อความแตกต่าง (sensitivity) หมายถึง ความสามารถของตัวบ่งชี้ที่จะวัดความแตกต่างระหว่างหน่วยวิเคราะห์ได้อย่างถูกต้อง
4. ค่ามาตรวัด หรือตัวบ่งชี้ที่ได้ควรมีความหมาย หรือตีความได้อย่างสะดวก (meaningfulness & interpretability)

5. ความถูกต้องในเนื้อหาของตัวบ่งชี้ที่นำมาใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติงาน (content validity)

6. ความถูกต้องในการพัฒนาตัวบ่งชี้ (development validity) ขึ้นอยู่กับความสามารถ พิสูจน์ได้ในเชิงทฤษฎีสอดคล้องกับเชิงประจักษ์ตามที่ปรากฏ

ศิริชัย กาญจนวาสี (2546) ได้กล่าวถึงคุณสมบัติที่สำคัญของตัวบ่งชี้ ได้แก่

1. ความตรง (validity) ตัวบ่งชี้ที่ดีจะต้องบ่งชี้ได้ตามคุณลักษณะที่ต้องการวัดได้อย่างถูกต้องแม่นยำ ซึ่งมีลักษณะดังนี้

1.1 มีความตรงประเด็น (relevant) ตัวบ่งชี้จะต้องชี้วัดได้ตรงประเด็น มีความเชื่อมโยงสัมพันธ์หรือเกี่ยวข้องโดยตรงกับคุณลักษณะที่มุ่งวัด

1.2 มีความเป็นตัวแทน (representative) ตัวบ่งชี้ต้องมีความเป็นตัวแทนคุณลักษณะที่มุ่งวัดหรือมีมุมมองที่ครอบคลุมองค์ประกอบที่สำคัญของคุณลักษณะที่มุ่งวัดอย่างครบถ้วน

2. ความเที่ยง (reliability) ตัวบ่งชี้ที่ดีจะต้องบ่งชี้คุณลักษณะที่มุ่งวัดได้อย่างน่าเชื่อถือ คงเส้นคงวา หรือบ่งชี้ได้คงที่เมื่อทำการวัดซ้ำในช่วงเวลาเดียวกัน ซึ่งมีคุณลักษณะสำคัญ ดังนี้

2.1 ความเป็นปรนัย (objectivity) ตัวบ่งชี้ต้องชี้วัดได้อย่างเป็นปรนัย การตัดสินใจเกี่ยวกับค่าของตัวบ่งชี้ขึ้นอยู่กับสภาวะที่เป็นอยู่หรือคุณสมบัติของสิ่งนั้นมากกว่าที่จะขึ้นอยู่กับความรู้สึกตามอัตวิสัย

2.2 มีความคลาดเคลื่อนต่ำ (minimum error) ตัวบ่งชี้ต้องชี้วัดได้อย่างมีความคลาดเคลื่อนต่ำ ค่าที่ได้จะต้องมาจากแหล่งข้อมูลที่นำเชื่อถือ

3. ความเป็นกลาง (neutrality) ตัวบ่งชี้ที่ดีจะต้องบ่งชี้ด้วยความเป็นกลาง ปราศจากความลำเอียง (bias) ไม่น้อมเอียงเข้าหาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ไม่ชี้นำโดยการเน้นการบ่งชี้เฉพาะลักษณะความสำเร็จหรือความล้มเหลวหรือความไม่ยุติธรรม

4. ความไว (sensitivity) ตัวบ่งชี้ที่ดีจะต้องมีความไวต่อคุณลักษณะที่มุ่งวัด สามารถแสดงความผันแปรหรือความแตกต่างระหว่างหน่วยวิเคราะห์ได้อย่างชัดเจน โดยตัวบ่งชี้จะต้องมีมาตรฐานและหน่วยวัดที่มีความละเอียดเพียงพอ

5. สะดวกในการนำไปใช้ (practicality) ตัวบ่งชี้ที่ดีจะต้องสะดวกในการนำไปใช้ ซึ่งมีลักษณะสำคัญดังนี้

5.1 เก็บข้อมูลง่าย (availability) ตัวบ่งชี้ที่ดีจะต้องสามารถนำไปใช้วัดหรือเก็บข้อมูลได้สะดวก สามารถเก็บรวบรวมข้อมูลจากการตรวจ นับ วัด หรือสังเกตได้ง่าย

5.2 แปลความหมายง่าย (interpretability) ตัวบ่งชี้ที่ดีควรให้ค่าการวัดที่มีจุดสูงสุดและต่ำสุด เข้าใจง่ายและสามารถสร้างเกณฑ์การตัดสินคุณภาพได้ง่าย

จากการศึกษาคุณสมบัติของตัวบ่งชี้ที่ดี จะพบว่า ตัวบ่งชี้ที่ดีจะต้องมีความเป็นกลางปราศจากความลำเอียง (bias) ไม่น้อมเอียงเข้าหาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง มีความไวต่อคุณลักษณะที่มุ่งวัด และตัวบ่งชี้จะต้องบ่งชี้ได้ตามคุณลักษณะที่ต้องการวัดได้อย่างถูกต้องแม่นยำ

5.4 ประเภทของตัวบ่งชี้

ตัวบ่งชี้มีหลายประเภทขึ้นอยู่กับวิธีและเกณฑ์ที่จะใช้แบ่ง บางเกณฑ์อาศัยวิธีการนำไปใช้ บางเกณฑ์อาศัยแนวคิดของวิธีการสร้างตัวบ่งชี้ ฯลฯ ซึ่งนางลักษณะ วิรัชชัย(2541) ได้แบ่งประเภทของตัวบ่งชี้ออกเป็น 7 ประเภท ดังนี้

1. จำแนกตามทฤษฎีระบบ แบ่งได้เป็น 3 ด้าน คือ

1.1 ตัวบ่งชี้ด้านปัจจัย (input indicators) เป็นตัวบ่งชี้ที่แสดงถึงปัจจัยที่ป้อนเข้าของระบบการศึกษา

1.2 ตัวบ่งชี้ด้านกระบวนการ (process indicators) เป็นตัวบ่งชี้ที่แสดงถึงวิธีการดำเนินงานในขั้นตอนของระบบการศึกษา เช่น การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษา

1.3 ตัวบ่งชี้ด้านผลผลิต (output indicators) เป็นตัวบ่งชี้ที่แสดงถึงผลลัพธ์ตลอดจนผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อระบบการศึกษา เช่น ความพึงพอใจต่อระบบการศึกษา

2. จำแนกตามลักษณะนิยามของตัวบ่งชี้ แบ่งได้ 2 แบบ คือ

2.1 ตัวบ่งชี้แบบอัตนัย (subjective indicators) เป็นตัวบ่งชี้ที่ใช้ในกรณีที่นักวิชาการยังมีความรู้ในเรื่องที่กำลังศึกษาไม่มากนัก หรือใช้ในสถานการณ์ที่ต้องการนิยามตัวบ่งชี้แบบคร่าว ๆ ไม่ชัดเจน เพื่อใช้ในการศึกษาเฉพาะเรื่องตามที่นักวิจัยกำหนดนิยามเฉพาะการศึกษา

2.2 ตัวบ่งชี้แบบปรนัย (objective indicators) เป็นตัวบ่งชี้ที่มีการนิยามไว้ชัดเจนและไม่มีส่วนที่ต้องใช้วิจารณ์ญาณจากนักวิชาการแต่อย่างใด ตัวบ่งชี้ประเภทนี้มักใช้ในการประเมินการติดตาม และการเปรียบเทียบระบบการศึกษาที่เป็นการศึกษาในระดับนานาชาติ

3. จำแนกตามวิธีการสร้าง การจำแนกแบบนี้สอดคล้องกับ Johnstone (1981) แบ่งได้ 3 ประเภท ดังนี้

3.1 ตัวบ่งชี้แทน (representative indicators) เป็นตัวบ่งชี้ที่สร้างขึ้นจากตัวแปรเพียงตัวเดียวให้เป็นตัวแทนตัวแปรอื่น ๆ บอกลักษณะหรือปริมาณที่ต้องการศึกษา

3.2 ตัวบ่งชี้เดี่ยว (disaggregative indicators) เป็นตัวบ่งชี้ที่มีลักษณะคล้ายตัวแปรหรือตัวบ่งชี้ย่อย โดยที่ตัวบ่งชี้ย่อยแต่ละตัวเป็นอิสระต่อกัน และบ่งชี้ในลักษณะหรือปริมาณของ

สภาพที่ต้องการศึกษาเพียงด้านใดด้านหนึ่งเพียงด้านเดียวเท่านั้น การบ่งชี้สภาพขององค์รวมจะต้องรวมตัวบ่งชี้ย่อยทุกตัวรวมกันทั้งหมด การวิเคราะห์และนำตัวบ่งชี้ประเภทนี้จึงค่อนข้างยุ่งยากและเสียเวลา เนื่องจากตัวบ่งชี้ทั้งหมดมีจำนวนมาก

3.3 ตัวบ่งชี้รวม (composite indicators) เป็นตัวบ่งชี้ที่เกิดจากภาพรวมตัวแปรทางการศึกษาหลาย ๆ ตัวเข้าด้วยกัน โดยให้น้ำหนักความสำคัญของตัวแปรตามสภาพจริง ตัวบ่งชี้ประเภทนี้ให้สารสนเทศที่มีคุณค่า มีความเที่ยง และความตรงสูงกว่าตัวบ่งชี้ 2 ประเภทแรก จึงเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนการศึกษา การกำกับ ติดตามดูแล และการประเมินการศึกษา เป็นที่นิยมนำใช้มากในปัจจุบัน

4. จำแนกตามลักษณะของตัวแปรที่ใช้สร้างตัวบ่งชี้ แบ่งได้ 3 ประเภท คือ

4.1 ตัวบ่งชี้ที่จำแนกตามระดับการวัดของตัวแปร ได้แก่ ตัวบ่งชี้นามบัญญัติ ตัวบ่งชี้เรียงอันดับ ตัวบ่งชี้อันดับภาค และตัวบ่งชี้อัตราส่วน

4.2 ตัวบ่งชี้ที่จำแนกตามประเภทของตัวแปร ได้แก่ ตัวบ่งชี้สต็อก (stock indicators) จะแสดงภาวะหรือปริมาณของระบบการศึกษา ณ จุดเวลาใดเวลาหนึ่ง และตัวบ่งชี้เคลื่อนไหว (flows indicators) จะแสดงสถานะที่เป็นพลวัตในระบบการศึกษา ณ ช่วงเวลาใดช่วงเวลาหนึ่ง

4.3 ตัวบ่งชี้ที่จำแนกตามคุณสมบัติทางสถิติของตัวแปร ได้แก่ ตัวบ่งชี้เกี่ยวกับการแจกแจง (distributive indicators) สร้างจากตัวบ่งชี้ที่เป็นค่าสถิติที่บอกการกระจายของข้อมูล เช่น สัมประสิทธิ์การกระจาย ส่วนตัวบ่งชี้ที่ไม่เกี่ยวกับการแจกแจง (non-distributive indicators) สร้างจากตัวบ่งชี้ที่เป็นปริมาณหรือค่าสถิติที่บอกค่ากลางของข้อมูล เช่น ค่าเฉลี่ย ค่ามัธยฐานของตัวแปร

5. จำแนกตามลักษณะค่าของตัวบ่งชี้ แบ่งได้ 2 ประเภท คือ

5.1 ตัวบ่งชี้สมบูรณ์ (absolute indicators) เป็นตัวบ่งชี้ที่ค่าของตัวบ่งชี้บอกปริมาณที่แท้จริงและมีความหมายในตัวเอง เช่น จำนวนนักเรียน จำนวนครู ใช้ในการเปรียบเทียบในกรณีที่มีระบบมีขนาดและศักยภาพเท่าเทียมกัน

5.2 ตัวบ่งชี้สัมพัทธ์ (relative or ratio indicators) หมายถึง ตัวบ่งชี้ที่เป็นปริมาณเทียบเคียงกับค่าอื่น ๆ เช่น จำนวนนักเรียนต่อครู 1 คน ใช้ในการเปรียบเทียบในกรณีที่มีขนาดและศักยภาพแตกต่างกัน

6. จำแนกตามฐานการเปรียบเทียบในการแปลความหมาย แบ่งได้ 3 ประเภท คือ

6.1 ตัวบ่งชี้อิงกลุ่ม (non-referenced indicators) เป็นตัวบ่งชี้ที่แปลความหมายเทียบกับกลุ่ม

6.2 ตัวบ่งชี้อิงเกณฑ์ (criterion-referenced indicators) เป็นตัวบ่งชี้ที่แปลความหมายเทียบกับเกณฑ์ที่ตั้งไว้

6.3 ตัวบ่งชี้อิงตนเอง (self-referenced indicators) เป็นตัวบ่งชี้ที่แปลความหมายเทียบกับสภาพเดิม ณ จุดหรือช่วงเวลาที่แตกต่างกัน

7. จำแนกตามลักษณะการใช้ตัวบ่งชี้ แบ่งได้ 2 ประเภท คือ

7.1 ตัวบ่งชี้แสดงความหมาย (expressive indicators) เป็นตัวบ่งชี้ที่ใช้ประโยชน์เพื่อบรรยายสภาพของระบบการศึกษา

7.2 ตัวบ่งชี้ทำนาย (predictive indicators) เป็นตัวบ่งชี้ที่ใช้ประโยชน์เพื่อทำนายหรือพยากรณ์ปรากฏการณ์ทางการศึกษาด้านอื่น ๆ

สุวิมล ตีรกานนท์ (2543) แบ่งประเภทของตัวบ่งชี้โดยใช้เกณฑ์ที่ต่างออกไป แบ่งได้ 3 ประเภท ดังนี้

1. แบ่งตามลักษณะของตัวชี้

1.1 ตัวบ่งชี้โดยตรง เป็นตัวบ่งชี้ที่แสดงให้เห็นถึงสิ่งที่เกิดขึ้นโดยตรงในประเด็นที่ต้องการประเมิน เช่น ปริมาณงานที่ได้จากโครงการ เป็นต้น

1.2 ตัวบ่งชี้ใกล้เคียง เป็นตัวบ่งชี้ลักษณะอื่นที่ใกล้เคียงกับประเด็นที่ต้องการประเมิน อาจใช้ตัวบ่งชี้เพียงตัวเดียวหรือชุดของตัวบ่งชี้วัดในลักษณะเดียวกัน

1.3 ตัวบ่งชี้ผสม ลักษณะตัวบ่งชี้นี้เป็นชุดของตัวบ่งชี้หลาย ๆ สาขาที่นำมาใช้ร่วมกันเพื่อระบุถึงปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในประเด็นที่ต้องการประเมิน การรวมค่าจากตัวบ่งชี้ทั้งหมดเพื่อให้เป็นตัวบ่งชี้รวมนิยมใช้ในการวิเคราะห์องค์ประกอบ

2. แบ่งตามลักษณะของกิจกรรม

2.1 ตัวบ่งชี้ด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ อัตราเงินเฟ้อ การลงทุน การออม อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

2.2 ตัวบ่งชี้ทางสังคม ได้แก่ อัตราการอ่านออกเขียนได้ อัตราการเจ็บป่วย อัตราการเกิด

2.3 ตัวบ่งชี้ทางการเมือง ได้แก่ ร้อยละของประชาชนที่ใช้สิทธิ์เลือกตั้ง จำนวนพรรคการเมืองสถิติผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้ง

3. แบ่งตามลักษณะของข้อมูล

3.1 ตัวบ่งชี้ทางกายภาพ ได้แก่ จำนวนผู้คนสัญจรผ่านสะพานที่สร้างขึ้น อัตราการว่างงาน

3.2 ตัวบ่งชี้ด้านความรู้สึกและอารมณ์ ได้แก่ ความพึงพอใจ การยอมรับ

นอกจากนี้ Cuenin (1986; อ้างถึงใน วันเพ็ญ ผ่องกาย, 2549) แบ่งตัวบ่งชี้ออกเป็น 3 ชนิด ได้แก่

1. ตัวบ่งชี้อย่างง่าย (simple indicators) ตัวบ่งชี้ที่แสดงในรูปของตัวเลขโดด ๆ และมีจุดมุ่งหมายที่ตรงไม่ลำเอียงในการอธิบายในสถานการณ์หรือขบวนการ เช่น จำนวนนักศึกษาทั้งหมดที่ลงทะเบียน ค่าใช้จ่ายทั่วไปของนักศึกษา เป็นต้น
2. ตัวบ่งชี้การดำเนินงาน (performance indicators) ตัวบ่งชี้ที่แตกต่างจากตัวบ่งชี้อย่างง่าย คือ ตัวบ่งชี้การดำเนินงานมีการยึดถือจุดอ้างอิง (point of reference) เช่น เปอร์เซ็นต์ของผู้ลงทะเบียนตามเป้าหมาย ค่าใช้จ่ายของนักศึกษาที่เรียนในภาคปกติ
3. ตัวบ่งชี้ทั่วไป (general indicators) ตัวบ่งชี้ลักษณะเป็นข้อความอ้างอิง โดยทั่วไป การสรุปข้อคิดเห็น การสำรวจข้อคิดเห็นหรือสถิติทั่วไป เช่น ลำดับชื่อเสียงของสถาบันบันการศึกษาระยะเวลาที่ใช้เรียนในระดับปริญญาตรีในวิทยาลัยและมหาวิทยาลัย

5.5 ประโยชน์ของตัวบ่งชี้

ตัวบ่งชี้ทางการศึกษาสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ 5 ด้าน ดังนี้ (John, 1981; Bottani and Walberg, 1994; อานุกาพ ธงภักดี, 2543 อ้างถึงใน สุธาสินี แสงมุกดา, 2549)

1. ด้านการกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ของการศึกษา ปัญหาส่วนใหญ่ที่พบในการวางแผน คือ ขาดความชัดเจนในการกำหนดวัตถุประสงค์และนโยบาย มักจะระบุในลักษณะที่กว้างมากเกินไป การนำตัวบ่งชี้มาใช้ในข้อกำหนดนโยบายจะช่วยให้ทราบสิ่งที่ต้องการให้บรรลุผลตามนโยบายได้ชัดเจนขึ้น
2. ด้านการกำกับและประเมินระบบการศึกษา การใช้ตัวบ่งชี้ทางการศึกษา การใช้ตัวบ่งชี้ทางการศึกษาในการกำกับและประเมินระบบการศึกษานั้น เป็นการติดตามผลการเปลี่ยนแปลงที่มีความสำคัญมาก เพราะจะช่วยตรวจสอบว่าการเปลี่ยนแปลงของระบบการศึกษานั้นเป็นไปในทิศทางที่ต้องการ หรือพึงประสงค์ หรือไม่มีจุดเด่นจุดด้อยด้านใด อันจะนำไปสู่การปรับปรุงและพัฒนาการศึกษาให้ดียิ่งขึ้น
3. ด้านการวิจัยและพัฒนาระบบการศึกษา ตัวบ่งชี้มีประโยชน์ต่อการพัฒนาการวิจัยโดยเฉพาะตัวบ่งชี้รวมสามารถชี้แทนลักษณะของระบบการศึกษาในงานวิจัย โดยนำไปใช้วิเคราะห์เพื่อศึกษาในแง่มุมต่างๆ ตามต้องการได้ถูกต้องและน่าเชื่อถือ ดีกว่าการใช้ตัวแปรเดียวหรือตัวแปรย่อยแต่ละตัว ซึ่งถือเป็นพื้นฐานของการวิเคราะห์เท่านั้น
4. ด้านการจัดลำดับและหรือการจัดประเภทระบบการศึกษา ตัวบ่งชี้ช่วยทำให้การจัดแบ่งกลุ่มในระบบการศึกษามีความตรง และความเที่ยง ทำให้ประเทศที่มีระบบการศึกษาในกลุ่ม

เดียวกันสามารถใช้ข้อมูลอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันได้ นอกจากนี้การจัดแบ่งกลุ่มยังช่วยให้เห็นถึงลักษณะที่เหมือนหรือแตกต่างกันในการศึกษา ใช้ในการเปรียบเทียบการศึกษาระหว่างจังหวัด ภายในประเทศหรือระหว่างประเทศได้ ซึ่งดีกว่าการใช้ตัวแปรใดตัวแปรหนึ่ง หรือใช้ตัวแปรแต่ละชนิดหลาย ๆ ตัว การสร้างตัวบ่งชี้รวมจะช่วยลดความผิดพลาดลงได้

5. ด้านการประเมินคุณภาพการศึกษา ตัวบ่งชี้เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการตรวจสอบและประเมินคุณภาพการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการประกันคุณภาพการศึกษาต้องอาศัยตัวบ่งชี้เป็นตัวกำหนดเป้าหมายที่ตรวจสอบและประเมินผลคุณภาพการศึกษา

5.6 กรอบความคิดเพื่อกำหนดตัวบ่งชี้ทางการศึกษา

คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2530) ได้เสนอแนวทางในการกำหนดตัวบ่งชี้ทางการศึกษาไว้ 2 แนวทาง ดังนี้

1. กำหนดโดยพิจารณาจากผลการศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหา จากแหล่งข้อมูลภายนอก ระบบการศึกษา แต่วิธีนี้ยากที่จะรวบรวมข้อมูลเพื่อนำมาสร้างเป็นตัวบ่งชี้ และยากที่จะจัดวางระบบสารสนเทศให้ความสามารถใช้ประโยชน์อย่างต่อเนื่อง

2. กำหนดโดยอาศัยแนวคิด "การคิดวิเคราะห์เชิงระบบ" (Systems Analysis Theory) มาเป็นกรอบ โดยถือว่าระบบการศึกษามีความสัมพันธ์กับระบบย่อยอื่น ๆ ในสังคม ทั้งระบบสังคม ระบบการเมือง และระบบเศรษฐกิจ โดยถือว่าระบบการศึกษามีความสำคัญมากในการพัฒนาสังคม แนวคิดนี้ประกอบด้วย 3 ด้าน คือ ปัจจัย (input) กระบวนการ (process) และผลผลิต (output) โดย Johnstone (1981) กำหนดนิยามสำหรับการจัดทำตัวบ่งชี้ทางการศึกษา คือ

2.1 ตัวบ่งชี้ทางการศึกษาทางด้านปัจจัย คือ ตัวบ่งชี้เกี่ยวกับปัจจัยเชิงปริมาณที่ระบบการศึกษาจะนำไปใช้

2.2 ตัวบ่งชี้ทางการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการผลิต คือ ตัวบ่งชี้ที่อธิบายปัจจัยของระบบการศึกษาที่ได้รับมาเป็นผลผลิต

2.3 ตัวบ่งชี้ทางการศึกษาทางด้านผลผลิต คือ ตัวบ่งชี้ที่แสดงปริมาณผลผลิตที่ออกจากระบบการศึกษา เป็นตัวบ่งชี้ที่แสดงความพึงพอใจของสังคมที่มีต่อการศึกษา

5.7 หลักการพัฒนาตัวบ่งชี้

การพัฒนาตัวบ่งชี้ทางการศึกษาของ Johnstone (1981) แบ่งเป็น 3 วิธี คือ

1. การพัฒนาตัวบ่งชี้โดยใช้นิยามเชิงปฏิบัติการ (Pragmatic Definition) ในวิธีการนี้จะมีการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับตัวแปรย่อยที่เกี่ยวข้องกับตัวบ่งชี้ไว้พร้อมแล้ว นักวิจัยเพียงแค่ใช้วิจารณ์ญาณในการคัดเลือกตัวแปรจากฐานข้อมูลที่มีอยู่แล้วนำมาพัฒนาเป็นตัวบ่งชี้การศึกษา

โดยกำหนดวิธีการรวมตัวแปรย่อยและกำหนดน้ำหนักความสำคัญของตัวแปรย่อย การพัฒนาตัวบ่งชี้โดยวิธีนี้มีจุดอ่อนมากเพราะไม่มีการอ้างอิงทฤษฎีหรือตรวจสอบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร แต่อาศัยการตัดสินใจและประสบการณ์ของนักวิจัย ซึ่งอาจทำให้ได้นิยามที่ลำเอียงได้

2. การพัฒนาตัวบ่งชี้โดยใช้นิยามเชิงทฤษฎี (Theoretical Definition) เป็นการพัฒนาตัวบ่งชี้โดยการเลือกกลุ่มตัวแปรที่มีความสัมพันธ์กับคุณลักษณะที่สนใจ แล้วจัดลำดับความสำคัญของตัวแปรโดยกำหนดน้ำหนักของตัวแปรตามเหตุผลหรือพื้นฐานทางทฤษฎี เพื่อสังเคราะห์ขึ้นเป็นตัวบ่งชี้

3. การพัฒนาตัวบ่งชี้โดยใช้นิยามเชิงประจักษ์ (Empirical Definition) เป็นการพัฒนาตัวบ่งชี้โดยอาศัยข้อมูลเชิงประจักษ์ ในการจัดกลุ่มความสัมพันธ์ของตัวแปร การกำหนดน้ำหนักของตัวแปรโดยใช้วิธีการทางสถิติเป็นหลัก

5.8 การตรวจสอบคุณภาพของตัวบ่งชี้

การตรวจสอบคุณภาพของตัวบ่งชี้ตามแนวคิด Johnstone (1981; มนัสวีร์ โนนห้าวรอ, 2545 อ้างถึงใน สิริกมล หอมดมลิน, 2549) ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก การตรวจสอบคุณภาพของตัวบ่งชี้ภายใต้กรอบทฤษฎี และประการที่สอง คือ การตรวจสอบด้วยวิธีการทางสถิติ สำหรับขั้นตอนในการตรวจสอบคุณภาพของตัวบ่งชี้ มีดังนี้

1. ตรวจสอบคุณภาพของตัวแปรและการคัดเลือกตัวแปร โดยจะต้องมีกรอบแนวคิดทฤษฎีที่ชัดเจน มีความครอบคลุมในการวัดตัวแปรและความเป็นตัวแทนของตัวแปร มีนิยามเชิงปฏิบัติการที่ถูกต้อง สอดคล้องกับเป้าหมายในการนำตัวบ่งชี้ไปใช้ประโยชน์

2. ศึกษาและพิจารณาวิธีการรวบรวมตัวแปรแต่ละวิธี แต่ละเงื่อนไข และความเหมาะสมในการนำไปใช้ประโยชน์แตกต่างกัน เพื่อให้ได้ตัวบ่งชี้ที่มีคุณภาพสอดคล้องกับเป้าหมายในการนำไปใช้มากขึ้น

3. การกำหนดน้ำหนักของตัวแปรควรเลือกวิธีการที่เหมาะสมกับธรรมชาติของตัวแปร และเป้าหมายในการนำไปใช้ประโยชน์

ในการตรวจสอบคุณภาพของตัวบ่งชี้ที่พัฒนามาจากทฤษฎี สิ่งที่สำคัญที่จะตรวจสอบว่าโมเดลตัวบ่งชี้ที่พัฒนาขึ้นมีคุณภาพหรือไม่ ต้องดูที่ความตรงเชิงโครงสร้าง เพราะเป็นความตรงที่เชื่อมโยงการวัดในทางปฏิบัติกับการวัดในทางทฤษฎี ดังนั้น การตรวจสอบความตรงเชิงโครงสร้างจึงเป็นการย้ายข้อมูลเชิงประจักษ์มาสนับสนุนสมมติฐาน หรือโครงสร้างตามทฤษฎีที่ต้องการทดสอบ

การตรวจสอบความตรงเชิงโครงสร้างของตัวบ่งชี้ ในการพัฒนาตัวบ่งชี้บางครั้งข้อมูลหรือสารสนเทศที่ได้ อาจจะไม่ถูกต้อง เนื่องจากเกิดความผิดพลาดในการเตรียมข้อมูล การคำนวณค่าของข้อมูล หรืออาจเกิดจากกรอบแนวคิดในการพัฒนาตัวบ่งชี้ไม่สอดคล้องกับแนวคิดเชิงทฤษฎีที่ต้องการศึกษา ดังนั้น การตรวจสอบความตรงเชิงโครงสร้างจึงเป็นวิธีการที่ผู้ศึกษานำเอาข้อมูลเชิงประจักษ์มาสนับสนุนสมมติฐานหรือโครงสร้างตามทฤษฎีที่ต้องการทดสอบ ซึ่งจำเป็นต้องนิยามคุณลักษณะที่ต้องการศึกษาตามแนวคิดเชิงทฤษฎีให้อยู่ในรูปของตัวบ่งชี้หรือพฤติกรรมที่สามารถวัดได้แล้ว จึงนำผลการวัดเชิงประจักษ์มาตรวจสอบว่าสอดคล้องตามคุณลักษณะที่กำหนดไว้หรือไม่ สำหรับวิธีการตรวจสอบความตรงเชิงโครงสร้างนั้น สามารถกระทำได้หลายวิธี ดังเช่น ใช้วิธีเชิงทดลอง ใช้หลักการวิเคราะห์เชิงตรรกะ วิธีการศึกษาหาความสัมพันธ์ วิธีการวิเคราะห์ด้วยทฤษฎี วิธีการเปรียบเทียบกับกลุ่มที่มีหลักฐานอยู่แล้ว วิธีเมทริกซ์ลักษณะหลากหลายวิธี การวิเคราะห์องค์ประกอบ และการวิเคราะห์โมเดลสมการโครงสร้าง

แนวคิดเกี่ยวกับเกณฑ์

ลักษณะของตัวบ่งชี้ที่กล่าวมาข้างต้นจะมีลักษณะคล้ายกับตัวแปรในการวิจัย ตัวแปรที่ถูกระบุในแต่ละประเด็นของการประเมินจะทำหน้าที่ตัวบ่งชี้ถึงลักษณะของโครงการนั้น ๆ ในการประเมินที่เป็นการตัดสินคุณค่าของโครงการ ไม่ว่าจะเป็นการประเมินการสอน ประเมินโครงการ หรือประเมินอะไรก็ตาม สิ่งที่สำคัญอย่างยิ่งก็คือ เกณฑ์หรือสิ่งที่ใช้ตัดสินคุณภาพของผลลัพธ์หรือส่วนประกอบ การ ดังนั้น ตัวบ่งชี้ในการประเมินที่ได้จากตัวแปรในประเด็นที่ประเมิน จะมีการกำหนดระดับที่พึงประสงค์ของตัวแปรนั้น ซึ่งเรียกระดับที่พึงประสงค์ว่า เกณฑ์ของตัวบ่งชี้ ผู้วิจัยจึงศึกษาถึงความหมายและแนวคิดเกี่ยวกับเกณฑ์ ดังมีรายละเอียดดังนี้

5.9 ความหมายของเกณฑ์

Good (1959) ได้ให้ความหมายว่า เกณฑ์ คือ ข้อกำหนดสำหรับการเลือกตัดสินใจที่อยู่บนพื้นฐานของการเปรียบเทียบเชิงปริมาณและคุณภาพ

Cizek (1993) กล่าวว่า เกณฑ์ คือ ข้อกำหนดที่มีขอบเขตบอกถึงระดับพฤติกรรมทั้งหมดในการวัดผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ ข้อใดข้อหนึ่งที่กำหนดไว้ คะแนนที่ได้จากการสอบแต่ละค่ามีความหมายบ่งบอกถึงระดับพฤติกรรม

พัลลวี จริตธรรม (2539) ได้สรุปความหมายของเกณฑ์ หมายถึง ข้อกำหนดที่ใช้เป็นบรรทัดฐานในการตัดสินคุณภาพหรือพฤติกรรม หรือคุณลักษณะที่ต้องการวัด เกณฑ์ ประกอบด้วยมาตรฐานของคะแนนที่เป็นบรรทัดฐานแทนรายการพฤติกรรม หรือคุณลักษณะที่ต้องการวัด มี

ขอบเขตครอบคลุมระดับพฤติกรรม หรือคุณลักษณะต่ำสุด ไปจนถึงระดับพฤติกรรม หรือคุณลักษณะสูงสุดตามวัตถุประสงค์ของการวัด

สมบัติ สุวรรณพิทักษ์ (2531) ให้ความหมายของ เกณฑ์ คือ สิ่งที่เรากำหนดขึ้นมาเพื่อใช้ในการตัดสินคุณภาพของสิ่งใดสิ่งหนึ่ง มีลักษณะที่สำคัญ คือ ต้องเป็นที่ยอมรับว่ามีมาตรฐานหรือเหมาะสมตามสภาพและคุณลักษณะของสิ่งเหล่านั้น เกณฑ์นี้อาจจะแปรเปลี่ยนไม่คงที่แน่นอนแล้วแต่สภาพของเหตุการณ์ตามลักษณะของกลุ่มและสภาพความจำเป็น

รัตน์ะ บัวสนธ์ (2540: 15) สรุปไว้ว่า เกณฑ์ หมายถึง สิ่งใด ๆ ก็ตามที่ใช้เป็นหลักสำหรับการตัดสินใจ

ศิริชัย กาญจนวาสี (2546) กล่าวถึงเกณฑ์ว่า หมายถึง คุณลักษณะหรือระดับที่ถือว่าเป็นความสำเร็จ หรือความเหมาะสม ของทรัพยากร การดำเนินงานหรือผลการดำเนินงาน เกณฑ์จึงเป็นตัวตัดสินคุณภาพของทรัพยากร การดำเนินงาน หรือผลการดำเนินงาน

สรุปได้ว่า เกณฑ์ หมายถึง คุณลักษณะหรือระดับของความสำเร็จที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้เป็นบรรทัดฐานในการตัดสินคุณภาพหรือพฤติกรรม หรือคุณลักษณะที่ต้องการวัด เกณฑ์ประกอบด้วย มาตรฐานของคะแนนที่เป็นบรรทัดฐานแทนคุณลักษณะที่ต้องการวัด มีลักษณะที่สำคัญ คือ ต้องเป็นที่ยอมรับว่ามีมาตรฐานหรือเหมาะสมตามสภาพและคุณลักษณะของสิ่งเหล่านั้น เกณฑ์นี้อาจจะแปรเปลี่ยนไม่คงที่แน่นอนแล้วแต่สภาพของเหตุการณ์ตามลักษณะของกลุ่มและสภาพความจำเป็น

5.10 ลักษณะของเกณฑ์

ลักษณะของเกณฑ์แต่ละอย่างขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ เช่น วัตถุประสงค์ สภาพแวดล้อม และขนาดของทรัพยากรและอื่นๆ ผู้ประเมินจะต้องศึกษาวัตถุประสงค์ สถานการณ์ หลักฐานและข้อจำกัดต่างๆ ของโครงการก่อนที่จะวางเกณฑ์เพื่อกำหนดความสำคัญของเกณฑ์ที่จะใช้ในการตัดสิน

Gronlund (2003) ได้กล่าวว่า เกณฑ์ที่ใช้ในการให้คะแนนควรมีความชัดเจนพอที่จะให้ครูและนักเรียนมีความเข้าใจที่ตรงกัน ขั้นตอนที่ดีที่สุดในการสร้างเกณฑ์คือ การทบทวนจุดประสงค์เฉพาะที่อธิบายไว้ในจุดประสงค์การเรียนรู้ และนำมาปรับเป็นเกณฑ์ ลักษณะของเกณฑ์ที่ดี

1. เกณฑ์ต้องสามารถอธิบายถึงลักษณะสำคัญของสิ่งที่ต้องการได้อย่างสมบูรณ์
2. เกณฑ์ต้องวัดคุณลักษณะที่สามารถสังเกตเห็นได้
3. เกณฑ์สามารถประยุกต์ใช้ในบริบทที่หลากหลาย ได้
4. เกณฑ์ต้องมีความเป็นตัวแทนของคุณลักษณะที่จะวัดและผู้เชี่ยวชาญควรจะยอมรับว่าคุณลักษณะนั้นมีความจำเป็น

5. เกณฑ์สามารถเข้าใจได้ง่ายและนักเรียนสามารถใช้ในการประเมินได้
6. เกณฑ์ควรมีความสอดคล้องกับจุดประสงค์การเรียนรู้และสามารถใช้ออกผลการประเมินที่ชัดเจนได้

สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ (2524) ได้กล่าวถึงคุณลักษณะของเกณฑ์การประเมินที่ดี ควรมีดังนี้

1. ทำทหายความสามารถของผู้จัดและผู้เข้าร่วมโครงการ
2. เหมาะกับความรู้ความสามารถของผู้ที่จะประเมิน
3. เป็นที่น่าเชื่อถือและยอมรับในหมู่นักวิชาการและผู้ที่เกี่ยวข้อง
4. มีอำนาจในการทำนายพฤติกรรม และจำแนกผลการประเมินได้

สุวิมล ตีรกานนท์ (2543) กล่าวว่า การกำหนดเกณฑ์ให้ตัวชี้วัดไม่สามารถระบุเป็นเกณฑ์ถาวรตายตัว เนื่องจากภายใต้การดำเนินงานโครงการจะมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาทั้งสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อม ดังนั้นเกณฑ์ที่ดีควรมีลักษณะ

1. มีความเป็นไปได้
2. สามารถปรับเปลี่ยนได้ตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป
3. ได้รับการยอมรับจากผู้ปฏิบัติงาน ผู้ประเมิน และผู้ใช้ผลการประเมิน

สรุปได้ว่า ลักษณะของเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินต้องมีความเป็นตัวแทนของสิ่งที่จะมุ่งวัด เป็นสิ่งที่สามารถสังเกตได้ มีความชัดเจน สามารถปรับเปลี่ยนได้ตามบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป และได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย

5.11 ประเภทของเกณฑ์

นักวัดผลการศึกษาทั้งในประเทศและต่างประเทศได้แบ่งประเภทของเกณฑ์ตามลักษณะต่าง ๆ ใ้รวม 8 แบบดังนี้ คือ การแบ่งประเภทของเกณฑ์ตามข้อตกลงเบื้องต้น การแบ่งประเภทของเกณฑ์ตามวิธีการพัฒนาเกณฑ์ การแบ่งประเภทของเกณฑ์ตามกระบวนการกำหนดมาตรฐาน การแบ่งประเภทของเกณฑ์ตามระดับที่เป็นมาตรฐานคะแนน การแบ่งประเภทของเกณฑ์ตามลักษณะของเกณฑ์ การแบ่งประเภทของเกณฑ์ตามลักษณะของการตัดสิน การแบ่งประเภทของเกณฑ์ตามรายละเอียดของสิ่งที่ปฏิบัติในการตัดสินและการแบ่งประเภทของเกณฑ์ตามมาตรฐานที่ใช้ในการกำหนดการให้คะแนน ผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงการแบ่งประเภทของเกณฑ์ตามลักษณะต่าง ๆ 4 แบบ รายละเอียดของการแบ่งประเภทของเกณฑ์ มีดังนี้

การแบ่งประเภทของเกณฑ์ตามวิธีการพัฒนาเกณฑ์ แบ่งได้ 2 ประเภท คือ เกณฑ์การตัดสินที่ใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์(judgmental-empirical) เกณฑ์การนำข้อมูลเชิงประจักษ์มาตัดสิน(empirical-judgmental) เกณฑ์การตัดสินที่ใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ หมายถึง การตัดสินโดยบุคคล

คนเดียวหรือการตัดสินโดยบุคคลหลายคนก็ได้ โดยการนำข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมการปฏิบัติมาเป็นตัวชี้แนะในการตัดสินหรือไม่มีก็ได้ ซึ่งความยุ่งยากของการตัดสินโดยวิธีนี้ก็คือ การตัดสินอาจมีความคลุมเครือ ผู้ตัดสินไม่มีอิสระ หรือการถกเถียงปัญหาโดยกลุ่มบุคคล ดังนั้นวิธีการที่ดี คือ การประนีประนอมระหว่างการให้ข้อมูลในการตัดสินกับการให้ผู้ตัดสิน เป็นผู้ตัดสินเอง ส่วนเกณฑ์การนำข้อมูลเชิงประจักษ์มาตัดสิน หมายถึง การตัดสินที่ใช้กลุ่มผู้สอบกลุ่มเดียวหรือกลุ่มผู้สอบหลายกลุ่มก็ได้ แล้วนำข้อมูลที่ได้จากการสอบมาวิเคราะห์หาค่าสถิติ จากนั้นก็นำข้อมูลต่าง ๆ ที่กล่าวมาทั้งหมดมาปรับเป็นเกณฑ์การตัดสิน (Berk, 1986)

การแบ่งประเภทของเกณฑ์ตามลักษณะของเกณฑ์ แบ่งได้ 2 ประเภท คือ เกณฑ์สัมพัทธ์ (relative criteria) กับเกณฑ์สัมบูรณ์ (absolute criteria) เกณฑ์สัมพัทธ์ หมายถึง เกณฑ์ที่พัฒนามาจากประสบการณ์ในการเปรียบเทียบระหว่างงาน/โครงการ/แผนงาน หรือเปรียบเทียบกับผลที่เคยนำมาหรือเปรียบเทียบกับปกติวิสัย (norm) ของการจัดดำเนินงานโดยทั่วไป เช่น ผลการดำเนินงานที่ผ่านมา ค่าใช้จ่ายของงาน/โครงการ/แผนงาน ที่เคยทำ ค่าที่เป็นบรรทัดฐานของกลุ่ม เป็นต้น ส่วนเกณฑ์สัมบูรณ์ หมายถึง เกณฑ์ที่พัฒนามาจากหลักเหตุผลเกี่ยวกับ มาตรฐานของสิ่งนั้นหรือวิจาร์ณญาณของผู้เชี่ยวชาญ/กลุ่มวิชาชีพ เช่น เกณฑ์ที่ได้มาจากมาตรฐานวิชาชีพ มาตรฐานการกระทำระดับความคาดหวังที่พึงประสงค์ของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ ผู้รับบริการ ค่านิยมของสังคม เป็นต้น (ศิริชัย กาญจนวาสี, 2546)

การแบ่งประเภทของเกณฑ์ตามลักษณะของการตัดสิน แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ เกณฑ์อัตนัย (subjective criteria) กับเกณฑ์ปรนัย (objective criteria) เกณฑ์อัตนัย หมายถึง เกณฑ์ที่มีการกำหนดเป็นแบบสรุปรวม (horistic criteria) โดยให้ผู้ตัดสินมีอิสระในการกำหนดเกณฑ์เอง หรือเป็นการกำหนดเกณฑ์ไว้อย่างกว้าง ๆ ไม่เฉพาะเจาะจงซึ่งแบบนี้ผู้ตัดสินใจจะใช้ความรู้สึกส่วนตัวในการตัดสินได้มาก ส่วนเกณฑ์ปรนัย หมายถึง เกณฑ์ที่มีการกำหนดคะแนนที่ชัดเจนแน่นอนตายตัวและมีการกำหนดไว้ล่วงหน้า ซึ่งการกำหนดเกณฑ์แบบนี้ไม่ว่าผู้ตัดสินจะเป็นใคร ผลการตัดสินก็จะได้ตรงกัน (Cizek, 1993)

การแบ่งประเภทของเกณฑ์ตามมาตรฐานที่ใช้ในการกำหนดการให้คะแนน แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ เกณฑ์เชิงปริมาณ (quantitative criteria) กับเกณฑ์เชิงคุณภาพ (qualitative criteria) เกณฑ์เชิงปริมาณ หมายถึง เกณฑ์กำหนดว่าคะแนนเท่าใด จึงจะได้รับรางวัล เช่น คะแนนที่มากที่สุดจะได้รับรางวัลที่ 1 คะแนนที่ได้อันดับรองลงมาจะได้รับรางวัลที่ 2 เป็นต้น ส่วนเกณฑ์เชิงคุณภาพ หมายถึง เกณฑ์ที่ไม่มีผลบังคับโดยตรง เป็นข้อตกลงที่ร่วมกันพิจารณากำหนดขึ้นเพื่อนำไปใช้เฉพาะการ เช่น การกำหนดเกณฑ์ในการตัดสินการประกวดศิลปะเด็กซึ่งประกอบด้วยเกณฑ์ด้าน

ต่าง ๆ ดังนี้ เกณฑ์ในการพิจารณาด้านอายุเกณฑ์ในการพิจารณาด้านสื่อวัสดุ เกณฑ์ในการพิจารณาด้านเนื้อหาสาระ และเกณฑ์ในการพิจารณาด้านการแสดงผล (อารี สุทธิพันธุ์, 2525 อ้างถึงใน พัสวี จริตธรรม, 2539)

จากที่กล่าวมาแล้ว สรุปได้ว่าการแบ่งประเภทของเกณฑ์มีหลายลักษณะ การเลือกใช้เกณฑ์ในการประเมินจึงขึ้นอยู่กับผู้วิจัยซึ่งผู้วิจัยจะต้องเลือกใช้เกณฑ์ที่เหมาะสมกับสิ่งที่จะประเมิน

5.12 การกำหนดเกณฑ์การประเมิน

สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ (2524) ได้กล่าวถึง โมเดลในการกำหนดเกณฑ์การประเมินมีดังต่อไปนี้

1. โมเดลความงอกงาม (growth model) เป็นกิจกรรมพิจารณาในด้านความงอกงามหรือพัฒนาการที่เพิ่มขึ้น เช่น การเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างคะแนนทดสอบก่อนและหลังเรียน ในกรณีของการตัดสินใจอาจทำได้ 2 ลักษณะ คือ กำหนดช่วงคะแนนที่เพิ่มขึ้นหรือกำหนดเกณฑ์ในเชิงสถิติ แต่ไม่อาจแตกต่างกันอย่างชัดเจนในเชิงพฤติกรรม

2. โมเดลสัมบูรณ์ (absolute model) เป็นการกำหนดโดยหลักเหตุผลในกรณีที่มีหน่วยตามธรรมชาติ เกณฑ์กับพฤติกรรมในการปฏิบัติมีความสัมพันธ์กันสูงมาก และในกรณีไม่มีหน่วยตามธรรมชาติ จะใช้ค่าเฉลี่ยความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญเป็นเกณฑ์การประเมิน หรืออาศัยกฎเกณฑ์หรือค่านิยมของสังคมเป็นหลัก

3. โมเดลสัมพัทธ์ (relative model) เป็นการกำหนดโดยเปรียบเทียบกับพฤติกรรมของกลุ่ม คือ เปรียบเทียบกันเองภายในกลุ่ม หรือเปรียบเทียบกับกลุ่มที่คล้ายคลึงกัน เช่น การจัดอบรมที่คล้ายคลึงกัน ผลสัมฤทธิ์ในการอบรมไม่มีความแตกต่างกัน ก็ถือเป็นเกณฑ์ในการประเมินได้เป็นต้น และเปรียบเทียบเกณฑ์ทำนาย (predictive criterion)

สุวิมล ติरणานนท์ (2543) การกำหนดเกณฑ์ที่จะใช้ในการจัดระดับของตัวบ่งชี้ เพื่อใช้ในการประเมิน หรือตัดสินคุณค่า มีเกณฑ์ที่นิยมใช้ในการประเมินมี 2 ลักษณะ คือ

1. เกณฑ์สัมบูรณ์หรือมาตรฐาน (absolute model) เป็นการกำหนดระดับที่ควรจะมีควรจะเป็นหรือควรจะได้จากโครงการ การกำหนดอาจทำโดยผู้จัดทำโครงการ หรือผู้เชี่ยวชาญในสาขาที่ประเมิน เช่น การกำหนดผลสัมฤทธิ์ในการฝึกอบรม 80% ระดับที่กำหนดขึ้นต้องเป็นที่ยอมรับโดยทั่วกัน มาตรฐานนี้จะไม่คงที่แต่จะเปลี่ยนไปตามสถานการณ์และเวลาที่กำหนดขึ้นต้องเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปกัน มาตรฐานนี้จะไม่คงที่แต่จะเปลี่ยนไปตามสถานการณ์และเวลาที่ทำการประเมิน เช่น ระดับ cholesterol ที่เดิมกำหนดไว้ว่าไม่ควรเกิน 250 หน่วย แต่จากการศึกษาทาง

การแพทย์ในปัจจุบันพบว่าไม่ควรเกิน 200 หน่วย ลักษณะการกำหนดค่ามาตรฐานพบมากในทางสาธารณสุขซึ่งเกี่ยวข้องกับกิจกรรมสุขอนามัย

2. เกณฑ์สัมพัทธ์ (relative model) ในบางกรณีผู้ประเมินไม่สามารถกำหนดเกณฑ์สัมบูรณ์ได้จำเป็นต้องเทียบเคียงจากโครงการที่มีลักษณะใกล้เคียงกันและเป็นโครงการที่จัดว่าประสบความสำเร็จและที่สำคัญจะต้องเป็นโครงการที่เป็นที่ยอมรับกันว่ามีคุณภาพเหมาะสมที่จะนำมาเปรียบเทียบ

การกำหนดเกณฑ์สัมบูรณ์และเกณฑ์สัมพัทธ์ อาจทำโดย

1) ผู้เชี่ยวชาญในเรื่องที่ต้องการประเมิน เกณฑ์หรือมาตรฐานที่ได้อาจมีความลำเอียงเนื่องจากบุคลิกภาพของผู้เชี่ยวชาญได้

2) การคาดหวังจากเหตุการณ์ที่ผ่านมา มี 2 ลักษณะ คือ

- การคาดหวังเชิงคุณลักษณะ เป็นการคาดหวังเหตุการณ์ในอนาคต โดยมีข้อมูลที่ได้เป็นข้อมูลเชิงคุณลักษณะ ไม่สามารถกำหนดค่าที่เป็นตัวเลขได้ เทคนิคที่ใช้ในการคาดหวัง ได้แก่ DELPHI EFR EDFR เป็นต้น

- การคาดหวังเชิงปริมาณ เป็นการคาดหวังเหตุการณ์ในอนาคต โดยมีข้อมูลที่ได้เป็นข้อมูลเชิงปริมาณ เทคนิคที่ใช้ในการคาดหวัง ได้แก่ regression analysis, time series analysis เป็นต้น

การใช้ค่าที่คาดหวังเป็นเกณฑ์จะเหมาะสมกว่าการใช้ค่าของผลงานที่ผ่านมาโดยตรง เพราะมีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมอยู่ตลอดเวลา ทำให้ค่าของผลงานในอดีตไม่เหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน

3) เปรียบเทียบระหว่างกลุ่มในแต่ละช่วงเวลา แม้ว่าการเปรียบเทียบจะเป็นวิธีการที่เข้าใจง่าย ปัญหาอยู่ที่ว่าขนาดความแตกต่างที่เกิดขึ้นควรเป็นเท่าใดจึงจะมีความหมาย

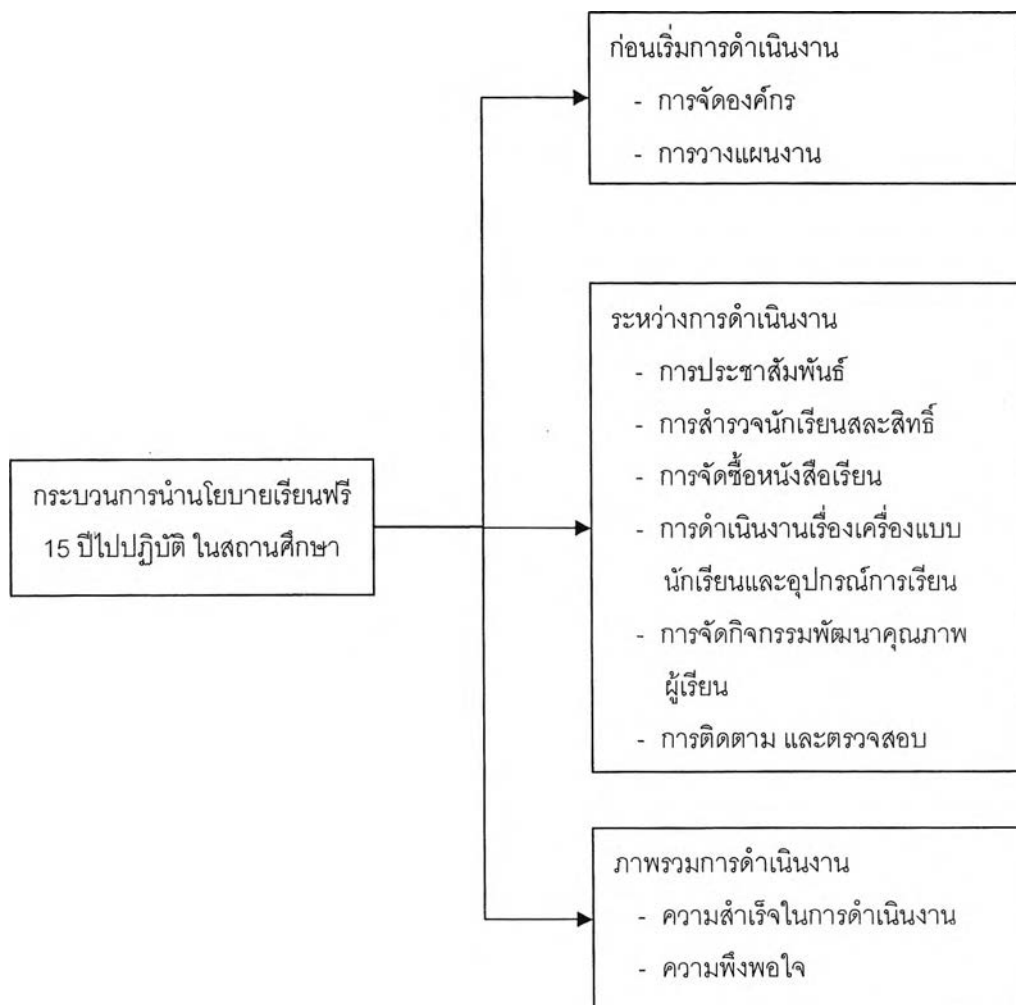
4) การใช้เกณฑ์มาตรฐาน (norms) ที่ใช้กันอยู่ทั่วไป เช่น การใช้เปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ระดับต่าง ๆ การใช้เกณฑ์ลักษณะนี้ ควรมีการพิจารณาความเหมาะสมกับสิ่งที่จะประเมินเสียก่อน

5) การใช้ Evaluator's Program Description (EPD) เป็นการพัฒนาดังข้างต้นซึ่งควบคู่กับการกำหนดมาตรฐานที่คาดหวังในคราวเดียวกัน ตามแนวคิดของ Kosecoff (1989) ลักษณะเป็นฟอร์มที่ผู้ประเมินใช้บันทึกสารสนเทศที่แสดงถึงความสำเร็จของแต่ละกิจกรรมตามแผนที่กำหนดไว้ ประกอบด้วย 3 ส่วน ส่วนแรกเป็นเป้าหมายซึ่งจะแสดงไว้ที่ละเป้าหมาย ส่วนต่อมาเป็นงานหรือกิจกรรมที่ต้องดำเนินการตามเป้าหมาย ส่วนสุดท้ายเป็นเกณฑ์หรือมาตรฐานที่แสดงถึงความสำเร็จของแต่ละกิจกรรม

6) การใช้เป้าหมายของนโยบาย แผนงาน และโครงการ โดยทั่วไปในแผนโครงการ แผนงานและนโยบายมักจะกำหนดเป้าหมายไว้ มีทั้งเป้าหมายเชิงปริมาณและเป้าหมายเชิงคุณภาพซึ่งเป็นผลของการดำเนินงานตามโครงการ แผนงาน และนโยบาย ในกรณีนี้เป้าหมายของโครงการ แผนงาน และนโยบายจะต้องทำหน้าที่เป็นตัวบ่งชี้และเกณฑ์ควบคุมกันไป ผู้ประเมินสามารถใช้เป้าหมายที่กำหนดไว้แล้วเป็นเกณฑ์ของตัวบ่งชี้

กรอบแนวคิดในการติดตามและประเมินกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติและแนวทางการดำเนินงานตามนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พบว่า ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในสถานศึกษาสามารถดำเนินการได้ 3 ขั้นตอน คือ การจัดองค์กร การวางแผนงาน และการดำเนินงาน การติดตามและประเมินกระบวนการนำนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ไปปฏิบัติ ในสถานศึกษา จะแบ่งการติดตามประเมินผลเป็น 3 ระยะ คือ ก่อนเริ่มการดำเนินงานในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ระหว่างการดำเนินงานในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ และภาพรวมการดำเนินงานในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมีตัวแปรที่ศึกษาทั้งหมด 10 ตัว โดยเป็นตัวแปรที่มีความเกี่ยวข้องกับขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติและเป็นตัวแปรที่ได้มาจากการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวกับการติดตามและประเมินกระบวนการนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้นำวิธีการประเมินแบบผสมผสานมาใช้ในการประเมิน เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ไมมีความลำเอียง มีความน่าเชื่อถือ และครอบคลุมทุกประเด็น



แผนภาพ 2.7 กรอบแนวคิดในการติดตามและประเมินกระบวนการนำนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ไปปฏิบัติในสถานศึกษา