

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การดำเนินงานในบทนี้ เป็นการศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎีพื้นฐานที่สำคัญของ นักวิชาการต่างๆ ตลอดจนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งนี้เพื่อให้ได้กรอบ แนวความคิดเบื้องต้นในการวิจัย โดยสาระที่นำเสนอครอบคลุมประเด็นสำคัญๆ ดังนี้

1. ความหมายและแนวคิดเกี่ยวกับนโยบาย และนโยบายสาธารณะ
2. ความหมาย แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปการปฏิบัติ
3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
4. นโยบายการขยายการศึกษาขั้นพื้นฐาน
5. กรอบแนวคิดเบื้องต้นในการวิจัย

ความหมายและแนวคิดเกี่ยวกับนโยบาย และนโยบายสาธารณะ

เป็นที่ทราบกันทั่วไปว่า "นโยบาย" มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับการบริหารและการ ปฏิบัติงาน โดยนโยบายเป็นเครื่องชี้นำการบริหารในหลายประการ เช่น ช่วยให้มีการตัดสินใจใน ทิศทางที่ถูกต้อง ดังที่ วิจิตร ศรีสอาน (2532: 25) ได้เปรียบนโยบายว่าเสมือนดังเข็มทิศหรือ หางเสือที่จะคัดท้ายให้เรือเดินไปสู่จุดหมายปลายทางที่ตั้งความปรารถนาไว้ นอกจากนี้นโยบาย ยังเป็นเครื่องมือในการประสานงาน ควบคุมการดำเนินงาน ช่วยกำหนดขอบเขตของการดำเนินงาน รวมทั้งช่วยให้การทำงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ในกรณีที่นโยบายนั้นเป็นนโยบายของรัฐหรือนโยบายสาธารณะ (Public policy) นโยบายดังกล่าวจะเป็นเครื่องชี้ทิศทางการพัฒนาประเทศซึ่ง มีผลกระทบต่อประชาชนโดยส่วนรวมด้วย ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการวางแผน นโยบายจะเป็น เครื่องชี้นำการวางแผน โดยนำไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์ มาตรการหรือแนวทางในการดำเนินงาน การกำหนดเป้าหมายการปฏิบัติงานรวมทั้งการเตรียมทรัพยากรเพื่อพร้อมที่จะปฏิบัติงานด้วย แต่ อย่างไรก็ตาม นโยบายจะมีความหมายและเกิดประโยชน์อย่างแท้จริงต่อเมื่อมีการนำไปปฏิบัติ นักวิชาการต่างๆ จึงได้กำหนดให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนที่สำคัญขั้นตอนหนึ่งของ วงจรนโยบาย

ศุภชัย ยาวะประภาส (2538: 33–35) กล่าวถึงวงจรมโนบายว่าประกอบไปด้วย ขั้นตอนที่สำคัญ 3 ขั้นตอน คือ 1) ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย ซึ่งประกอบด้วย การระบุประเด็นปัญหา การเสนอทางเลือก การวิเคราะห์ทางเลือก การตัดสินใจเลือกทางเลือก และการประกาศใช้นโยบาย 2) ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เริ่มต้นจากการแปลงข้อความนโยบายให้เห็นเป็นรูปธรรมต่อการนำไปปฏิบัติ การเตรียมการ การวางแผน การจัดเตรียมทรัพยากร ซึ่งรวมทั้ง ทรัพยากร คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ การจัดองค์กร เพื่อรองรับการปฏิบัติตามนโยบาย การดำเนินงาน และการกระตุ้นส่งเสริมให้มีการปฏิบัติตามแผนที่วางไว้ 3) ขั้นตอนประเมินผลนโยบาย ซึ่งรวมถึง การควบคุม กำกับ ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินการดำเนินงานตามนโยบาย ซึ่งอาจนำไปสู่การยกเลิกหรือปรับปรุงแนวทางการดำเนินงาน และผลจากการประเมินนี้ จะนำไปเป็นข้อมูลย้อนกลับ ไปสู่ขั้นตอนของการกำหนดนโยบายด้วย

นโยบาย

คำว่า นโยบาย (Policy) ในภาษาไทย ตามพจนานุกรม มาจาก คำว่า ป. นย + อุบาย แปลว่า หลักและวิธีปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวดำเนินการ (ราชบัณฑิตยสถาน, 2535: 428) ในภาษาอังกฤษ คำว่า Policy ตามความหมายทั่วไป ที่ปรากฏอยู่ใน American Heritage of English Language หมายถึง แผนหรือกิจกรรมที่กำหนดขึ้นโดยรัฐบาลหรือกลุ่มการเมือง องค์กรธุรกิจเอกชน หรืออื่นๆ เพื่อให้มีผลต่อการตัดสินใจ หรืออาจหมายถึงกลุ่มของกิจกรรมที่เป็นแนวทางในการนำไปปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

สำหรับนักวิชาการต่างประเทศได้ให้ความหมายไว้ส่วนใหญ่สอดคล้องกับความหมายที่กล่าวถึงข้างต้น เช่น Kast และ Rosenzweig (1985: 499) อธิบายว่า นโยบาย เป็นแผนของการปฏิบัติการทั่วไปที่ชี้แนะสมาชิกขององค์กรให้ดำเนินการตามแนวทางการปฏิบัติงานขององค์กร เช่นเดียวกับ สเต็คโคลน์ (2532: 8) กล่าวว่า นโยบาย คือข้อความที่ให้แนวทางสำหรับการพัฒนาและการปฏิบัติงานของหน่วยงาน หรือแผนงานที่สะท้อนให้เห็นทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม ถึงหลักการพื้นฐานหรือความเชื่อของผู้รับผิดชอบในหน่วยงานหรือแผนงานนั้นๆ

สำหรับ Haimann และ Scott (1974: 65) ให้ความหมายว่า นโยบายคือขอบเขตของเหตุและผลที่ผู้บริหารใช้ในการตัดสินใจ ซึ่งเป็นการกล่าวถึงนโยบายในฐานะที่เป็นเครื่องมือของผู้บริหารด้วย

สำหรับนักวิชาการไทยได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

อมร รัชกาลส์ตี (2520: 1-2) กล่าวว่า “นโยบาย” มาจากคำว่า “นย+อุปาย” คือ อุปายหรือกลเม็ดที่จะชี้ทางไปสู่วัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง ส่วนภาษาอังกฤษมาจากคำว่า Policy มีความหมายว่า แนวทางปฏิบัติของบ้านเมืองหรือชุมชน มาจากรากศัพท์ภาษากรีก ซึ่งหมายถึง พลเมือง รัฐ รัฐบาล ผสมกับภาษาละติน Politas ซึ่งแปลว่า ได้ตกแต่งขัดเกลาแล้ว จึงน่าจะหมายถึง อุปายหรือกลเม็ดที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ได้พิจารณาเห็นว่าเป็นทางที่จะนำไปสู่เป้าหมายของส่วนรวมในเรื่องใดเรื่องหนึ่งอย่างเหมาะสมที่สุด โดยความหมายดังกล่าว นโยบายน่าจะมียุทธศาสตร์ประกอบอย่างน้อย 2 ประเด็น คือ 1) การกำหนดเป้าหมายของสิ่งต้องการจะทำ 2) การกำหนดแนวทางใหม่ๆ คืออาจรวมถึงหลักเกณฑ์ วิธีการ กลยุทธ์ กลวิธี อันจะเป็นเครื่องชี้แนวปฏิบัติที่จะทำให้บรรลุผลงานตามนโยบายนั้นได้ แต่ถ้าจะให้มั่นใจได้ว่านโยบายนั้นมีทางที่จะนำไปปฏิบัติได้จริง ก็อาจรวมถึงองค์ประกอบอีกข้อหนึ่งคือ 3) การกำหนดการสนับสนุนต่างๆ เพื่อให้สามารถลงมือปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดไว้ได้ การกำหนดปัจจัยสนับสนุนนี้อาจจะคิดขึ้นไว้ก่อนการกำหนดเป้าหมายและแนวทางก็ได้ คือพยายามคิดถึงต้นทุนและปัจจัยสิ่งแวดล้อมเสียก่อนจะกำหนดเป้าหมายและแนวทาง อันจะเป็นการรอบคอบยิ่งขึ้น สำหรับ อุทัย บุญประเสริฐ (2528: 4) ให้ความหมายว่า นโยบาย คือ ข้อความหรือสิ่งที่ได้กำหนดไว้เพื่อเป็นแนวทางหรือกรอบกำกับการดำเนินงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้นๆ

แนวคิดที่ว่า นโยบายเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผู้บริหารนั้น ประชุม รอดประเสริฐ (2535: 14) กล่าวว่า นโยบายเป็นกรอบสำหรับการตัดสินใจของผู้บริหารในลักษณะที่แสดงให้เห็นถึงวิถีทาง และผลแห่งการดำเนินงาน เช่นเดียวกับ ศิริอร ชันธหัตถ์ (2539: 56) กล่าวว่านโยบายเป็นหลักการทั่วๆ ไปที่กำหนดไว้เพื่อเป็นแนวทางของผู้บริหาร ในอันที่จะปฏิบัติภารกิจที่ได้รับมอบหมายและเป็นแนวทางของผู้บริหารที่จะควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาว่าได้ทำตามนโยบายหรือไม่ รวมทั้ง ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ (2539: 152) ให้ความหมายของนโยบายว่า เป็นแนวทางที่กำหนดขึ้นมาซึ่งอาศัยพื้นฐานจากเป้าหมายและแผนกลยุทธ์ทั้งหมดขององค์การเพื่อใช้เป็นทิศทางสำหรับบุคคลในองค์การ หรือหมายถึงข้อความทั่วไป เพื่อแนะแนวความคิดในการตัดสินใจของผู้บริหารให้มั่นใจว่ามีการตัดสินใจที่เหมาะสม

กรมการศึกษานอกโรงเรียน (2537: 3) กล่าวสรุปความหมายของนโยบายไว้สามกลุ่มคือ 1) ในด้านของกิจกรรมหรือการกระทำ หมายถึงแผนหรือโครงการที่กำหนดขึ้น อันประกอบด้วย เป้าหมายปลายทาง คุณค่า และการปฏิบัติ 2) ในด้านของแนวทางหรือวิธีการ หมายถึง แนวทาง หลักการ วิธีการ ที่เลือกจากทางเลือกต่างๆ เพื่อเป็นเครื่องชี้แนะและกำหนดแนวทางปฏิบัติในปัจจุบันและอนาคต 3) ในด้านของการเลือกสรรคุณค่าและการตัดสินใจ หมายถึง การแจกแจงคุณค่าต่างๆ อย่างถูกต้องตามตัวบทกฎหมายและสังคมส่วนรวม

กล่าวได้ว่า นโยบาย โดยทั่วไปหมายถึง แนวทางการดำเนินงานที่กำหนดขึ้นไว้ล่วงหน้า เพื่อให้ผู้บริหารใช้ในการตัดสินใจหรือให้ผู้ที่เกี่ยวข้องใช้เป็นกรอบกำกับ หรือเป็นทิศทางการดำเนินงานขององค์การนั้นๆ ในการนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยทั่วไปนโยบายจะกำหนดไว้เป็นข้อความอย่างกว้างๆ และนโยบายอาจจะมีความละเอียดมากขึ้นเมื่อต้องการให้มีความชัดเจนในการนำไปปฏิบัติ โดยนโยบายอาจประกอบด้วย แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมที่กำหนดขึ้นเพื่อเป็นแนวทางสำหรับการนำไปปฏิบัติด้วย

ประเภทของนโยบาย

จากการศึกษาพบว่า การจำแนกประเภทของนโยบายทำได้หลายวิธี แต่ละวิธีมีหลักที่แตกต่างกันไปตามแต่จุดเน้นหรือวัตถุประสงค์ที่ต้องการกล่าวถึง โดยทั่วๆ ไปแล้วเราจะพบว่ามีการจำแนกประเภทของนโยบายออกเป็นดังนี้

นโยบายจำแนกตามแหล่งที่มา เช่น มาจากหน่วยงานของรัฐบาล ซึ่งมีฐานะเป็นนโยบายของรัฐหรือที่นิยมเรียกกันว่านโยบายสาธารณะ (Public Policy) นโยบายที่มาจากหน่วยงานธุรกิจเอกชน ฯลฯ

นโยบายจำแนกตามระดับชั้นของการบริหาร เช่น นโยบายระดับประเทศ นโยบายระดับกระทรวง นโยบายระดับกรม นโยบายระดับกอง หรืออาจเป็นระดับชั้นของการบริหารของหน่วยงานภายในองค์การเดียวกันก็ได้

นโยบายจำแนกตามลักษณะของเนื้อหาสาระ เช่น นโยบายด้านการศึกษา นโยบายด้านสาธารณสุข นโยบายด้านการค้าระหว่างประเทศ นโยบายด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด นโยบายธุรกิจประเภทต่างๆ นโยบายด้านบุคลากรขององค์กร ฯลฯ

นโยบายจำแนกตามลักษณะของพื้นที่ เช่น นโยบายการพัฒนาเขตพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก นโยบายพัฒนาชนบท นโยบายการป้องกันชายแดน ฯลฯ

นโยบายจำแนกตามกลุ่มเป้าหมาย เช่น นโยบายความช่วยเหลือสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางการศึกษา นโยบายพัฒนาเด็กและสตรี นโยบายช่วยเหลือผู้อพยพ นโยบายการศึกษาสำหรับเด็กไร้สัญชาติ นโยบายการป้องกันและปราบปรามการใช้แรงงานเด็ก ฯลฯ

นโยบายสาธารณะ

คำว่า นโยบายสาธารณะ (Public Policy) หรือบางครั้งมีผู้ใช้ว่า นโยบายของรัฐ นักวิชาการชาวต่างประเทศที่รู้จักกันอย่างแพร่หลายในวงการของศาสตร์ทางนโยบายได้ให้ความหมายไว้ต่างๆ กัน เช่น Dye (1985: 1) กล่าวว่านโยบายสาธารณะคือสิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ ขณะที่ Easton (1971: 113) ให้ความหมายว่านโยบายสาธารณะเป็นเรื่องของการจัดสรรคุณค่า และผลประโยชน์ต่างๆ อย่างเป็นทางการ

สำหรับกลุ่มที่มีแนวคิดที่ว่านโยบายเป็นเรื่องของแนวทางการปฏิบัติให้ความหมายไว้ ดังนี้ Lasswell และ Kaplan (1976: 71) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะหมายถึงแผนงานและโครงการของรัฐ ซึ่งประกอบด้วยเป้าหมายและคุณค่า และแนวทางการปฏิบัติ สำหรับ Sharkansky (1970: 1) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะหมายถึง กิจกรรมทั้งหมดที่ดำเนินการโดยรัฐบาล รวมถึงการจัดพิธีกรรมเฉลิมฉลองในวาระสำคัญของชาติที่ถือว่าเป็นสัญลักษณ์ของสังคม รวมทั้ง Anderson (1975: 3) ให้ความหมายว่า นโยบายสาธารณะหมายถึง แนวปฏิบัติที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อแก้ปัญหา หรือสิ่งที่สาธารณชนให้ความสนใจ

ในส่วนของนักวิชาการไทย ได้ศึกษาความหมายของ นโยบายสาธารณะในทรรศนะของนักวิชาการต่างประเทศหลายท่าน และสรุปความหมายของ นโยบายสาธารณะไว้ดังนี้

ผิน ขาวปาน (2527: 174) ได้สรุปว่า นโยบายสาธารณะมีสาระสำคัญคือ 1) มีลักษณะให้เกิดการปฏิบัติอย่างมีเป้าหมาย (goal-oriented action) มากกว่าลักษณะของการเกิดขึ้นเองโดยบังเอิญ 2) เป็นแนวทางปฏิบัติ ซึ่งกำหนดโดยองค์กรของรัฐ (course of action by government officials) และเป็นอนุกรมที่ต่อเนื่องยาวนาน แตกต่างจากการตัดสินใจโดยทั่วไป ตัวอย่างเช่น นโยบายมิได้หมายถึงเพียงการตัดสินใจประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับเรื่องหนึ่งเรื่องใดเท่านั้น หากแต่ยังหมายรวมถึงการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องตามมาเพื่อให้เกิดการปฏิบัติหรือการบังคับใช้กฎหมายนั้นๆ ด้วย 3) มุ่งเน้นถึงสิ่งที่รัฐบาลลงมือกระทำจริงๆ ในอันที่จะควบคุมกิจกรรมของสาธารณะมากกว่าการแสดงความตั้งใจว่าจะกระทำหรือแถลงว่าจะกระทำ เมื่อพูดถึง "นโยบาย" เราจึงต้องมุ่งพิจารณาครอบคลุมไปถึงผลที่เกิดตามมาด้วย 4) นโยบายของรัฐอาจจะเป็นไปได้ทั้งทางบวกและทางลบ คือการมีหรือไม่มีนโยบายในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่รัฐบาลอาจเข้าเกี่ยวข้องได้ 5) นโยบายของรัฐที่ออกมานั้นจะต้องมีพื้นฐานอยู่บนตัวบทกฎหมายและมีลักษณะบังคับ ซึ่งสมาชิกในสังคมยอมรับว่ามีความถูกต้อง (legitimacy) เช่น กฎหมายภาษีอากร กฎหมายศุลกากร เป็นต้น

ศุภชัย ยาวะประภาษ (2538: 3) ได้สรุปว่า นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล ซึ่งรวมทั้งกิจกรรมที่ผ่านมาในอดีต กิจกรรมที่กำลังดำเนินงานอยู่ในปัจจุบันและกิจกรรมที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2539: 4) สรุปว่า นโยบายสาธารณะคือนโยบายที่กำหนดขึ้นโดยรัฐบาลซึ่งอาจจะเป็นองค์กรหรือตัวบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงตามกฎหมายภายใต้ระบบการเมืองนั้นๆ ทั้งนี้นโยบายสาธารณะจะครอบคลุมตั้งแต่สิ่งที่รัฐบาลตั้งใจว่าจะกระทำหรือไม่กระทำ การตัดสินใจของรัฐบาลในการแบ่งสรรทรัพยากรหรือคุณค่าต่างๆ ในสังคม กิจกรรมหรือการกระทำต่างๆ ของรัฐบาล รวมถึงผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริง อันเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นตามมาจากการดำเนินนโยบายของรัฐ เช่นเดียวกับ ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิพษ์ (2540: 10) ยังคงให้ความสำคัญกับความหมายที่ Dye ให้ไว้ในประเด็นของกิจกรรมที่รัฐกระทำหรือไม่กระทำ โดยสรุปว่านโยบายสาธารณะนั้นเป็นแนวทางการปฏิบัติของรัฐบาล ซึ่งกำหนดวัตถุประสงค์แน่นอนไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง คือ เพื่อแก้ปัญหาในปัจจุบัน เพื่อป้องกันหรือหลีกเลี่ยงปัญหาในอนาคต และเพื่อก่อให้เกิดผลที่พึงปรารถนา และนโยบายอาจเป็นบวกหรือเป็นลบ หรืออาจเป็นการกระทำหรืองดเว้นการกระทำก็ได้

สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ (2540: 21) ได้จำแนกองค์ประกอบสำคัญของนโยบายสาธารณะหลังจากการศึกษาแนวคิดของนักวิชาการต่างๆ ได้ว่า

- เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ
- เป็นการใช้อำนาจของรัฐในการจัดสรรกิจกรรมเพื่อตอบสนองค่านิยมของสังคม
- ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะได้แก่ ผู้นำทางการเมือง ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ พรรคการเมือง สถาบันราชการ ข้าราชการและประมุขของประเทศ
- กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำต้องเป็นชุดของการกระทำที่มีแบบแผน ระบบ และกระบวนการอย่างชัดเจน เป็นการกระทำที่มีการสานต่ออย่างสม่ำเสมอ และต่อเนื่อง
- กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำต้องมีเป้าหมาย วัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมาย เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนจำนวนมาก
- เป็นกิจกรรมที่ต้องกระทำให้ปรากฏเป็นจริง มิใช่เป็นเพียงการแสดงเจตนารมณ์หรือความตั้งใจที่จะกระทำด้วยคำพูดเท่านั้น
- กิจกรรมที่เลือกกระทำต้องมีผลลัพธ์ในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญของสังคม ทั้งปัญหาความขัดแย้งหรือความร่วมมือของประชาชน

- เป็นการตัดสินใจที่จะกระทำเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนจำนวนมาก มิใช่การตัดสินใจเพื่อประโยชน์เฉพาะบุคคล และชุดของการตัดสินใจที่เป็นระบบมิใช่การตัดสินใจแบบเอกเทศ

- เป็นการเลือกทางเลือกที่จะกระทำ โดยพิจารณาจากผลการวิเคราะห์ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด ทั้งการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

- เป็นกิจกรรมที่เกิดจากการต่อรองหรือประนีประนอมระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง

- เป็นกิจกรรมที่ครอบคลุมทั้งกิจกรรมภายในประเทศและระหว่างประเทศ

- กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ อาจก่อให้เกิดผลทั้งทางบวกและทางลบต่อสังคม

- เป็นกิจกรรมที่ชอบด้วยกฎหมาย

กล่าวสรุปได้ว่า นโยบายสาธารณะเป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นโดยองค์กรหรือตัวบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีลักษณะสำคัญ 3 ประการคือ 1) แสดงถึงแนวทางการดำเนินงานที่รัฐตั้งใจ 2) เป็นการกำหนดขึ้นล่วงหน้า และ 3) เป็นการนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ โดยนโยบายสาธารณะสามารถนำไปปฏิบัติได้ในรูปของ กฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมที่กำหนดขึ้น

สำหรับรูปแบบของนโยบายสาธารณะนั้นปรากฏได้ในหลายรูปแบบ ทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น คำแถลงนโยบายของรัฐบาล คำอนุมัติ กฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี นโยบายที่ปรากฏอยู่ในแผนต่างๆ ศุภชัย ยาวะประภาส (2538: 5) ได้กล่าวถึงในประเด็นนี้ว่า แนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐ หรือนโยบายสาธารณะของประเทศไทยนั้นสามารถศึกษาได้จากแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ แผนเฉพาะด้าน เช่น แผนพัฒนาสตรี แผนพัฒนาชนบท แผนพัฒนาเยาวชน นอกจากนี้ยังสามารถศึกษาได้จาก มติคณะรัฐมนตรี พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา และพระราชบัญญัติต่างๆ เอกสารข้างต้นจะชี้ให้เห็นแนวทางที่รัฐปรารถนาจะดำเนินการ แผนพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้แนวทางกว้างๆ ที่แสดงภาพรวมทั้งหมด แผนพัฒนาของกระทรวง ทบวง กรม จะมีความชัดเจนและเฉพาะเจาะจง รวมทั้งมีรายละเอียดมากยิ่งขึ้น แผนพัฒนาเฉพาะด้านจะให้รายละเอียดในด้านเฉพาะนั้นๆ ส่วนมติคณะรัฐมนตรีและกฎหมายต่างๆ จะสะท้อนให้เห็นถึงแนวทางการดำเนินงานในรายละเอียดมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม แนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐจำนวนหนึ่งอาจไม่มีการประกาศเป็นลายลักษณ์อักษรและ/หรือบันทึกไว้เป็นเอกสารชัดเจน แต่เป็นแนวทางที่ผู้บริหารยึดถือปฏิบัติสม่ำเสมอตลอดเวลาที่จัดว่าเป็นนโยบายสาธารณะเช่นเดียว

กัน เช่นเดียวกับ เลอียอร์ เหลืองอร่าม (2522: 2) กล่าวว่า การจัดทำนโยบายอาจจะกำหนดไว้เป็น ลายลักษณ์อักษรหรือกล่าวด้วยวาจาก็ได้ ขณะที่ อมร รักษาสัตย์ (2520: 4) ได้ระบุว่านโยบายที่ ถูกต้องและมีผลตามกฎหมายต้องเป็นนโยบายที่เปิดเผยม ไม่ใช่เรื่องลับ เรื่องงุบงิบระหว่างบุคคล เรื่องที่แอบทำขึ้นใหม่โดยไม่มีใครทราบ ไม่ใช่ความคิดส่วนตัวของคนบางคน และควรเป็นนโยบาย ของหน่วยงานที่มีขึ้นไว้เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติเพื่อให้เกิดประโยชน์ของส่วนรวม

จากความคิดเห็นต่างๆ ดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าลักษณะของนโยบายมีความ สำคัญอย่างยิ่ง เป็นที่สนใจกันว่านโยบายจะต้องมีลักษณะอย่างไร จึงจะทำให้การดำเนินงาน บรรลุตามวัตถุประสงค์ ในเรื่องนี้ กรมการศึกษานอกโรงเรียน (2537: 4-5) ได้รวบรวมถึงลักษณะที่ ดีของนโยบายจากที่มีผู้กล่าวถึงไว้ว่ามีลักษณะ คือ 1) ควรกำหนดจากฐานของข้อมูลที่มีความเป็น จริง มิใช่ข้อมูลที่เกิดจากความคิดเห็นส่วนตัว หรือข้อมูลที่เกิดขึ้นตามโอกาสอันไม่แน่นอน อย่างไรก็ตามปฏิกริยาต่างๆ จากภายนอกควรรับฟังไว้ประกอบด้วย 2) จะต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ ของหน่วยงานและสามารถที่จะช่วยให้การดำเนินงานบรรลุถึงเป้าประสงค์ได้ 3) จะต้องได้รับการ กำหนดขึ้นก่อนที่จะมีการดำเนินงาน โดยการกำหนดกลวิธีในการปฏิบัติ ควรเปิดกว้างไว้ให้ ผู้ปฏิบัติพิจารณาตีความแล้วนำไปปฏิบัติตามความสามารถและสอดคล้องกับสถานการณ์ในขณะ นั้น และเหมาะสมกับทรัพยากรที่มีอยู่ 4) ควรกำหนดขึ้นเพื่อสนองและส่งผลประโยชน์ให้กับ บุคคลโดยส่วนรวม และจะต้องมีการพิจารณาว่านโยบายเรื่องใดควรทำก่อน และเรื่องใดควรทำ หลัง โดยการจัดลำดับตามความสำคัญและความจำเป็น 5) จะต้องเป็นถ้อยคำหรือข้อความที่ กระทัดรัด ใช้ภาษาที่เข้าใจง่ายและแถลงไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ที่สมาชิกทุกคนและทุกระดับชั้น ภายในหน่วยงาน สามารถเข้าใจได้อย่างชัดเจน 6) ต้องมีขอบเขตและระยะเวลาในการใช้ กล่าว คือในองค์การหรือหน่วยงานหนึ่งๆ ย่อมมีภารกิจและความรับผิดชอบหลายชนิด การกำหนด นโยบายเพื่อให้ครอบคลุมภารกิจและความรับผิดชอบทั้งหมดย่อมเป็นไปไม่ได้ นอกจากนี้เมื่อเวลา ผ่านไปเหตุการณ์ต่างๆ ย่อมมีการเปลี่ยนแปลง นโยบายที่กำหนดไว้อาจไม่สามารถปฏิบัติให้สอดคล้องกับสถานการณ์ใหม่ หรืออาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า นโยบายที่ดีนั้นจะต้องอยู่ภายในขอบเขต ของวัตถุประสงค์และมีความยืดหยุ่น สามารถที่จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้ทันกับเหตุการณ์ใหม่ๆ เสมอ 7) จะต้องเป็นจุดร่วมหรือศูนย์ประสานสัมพันธ์ของหน่วยงานต่างๆ ภายในองค์การ กล่าวคือ หน่วยงานต่างๆ สามารถใช้นโยบายเป็นหลักในการปฏิบัติภารกิจของตนและสามารถประสาน สัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นซึ่งมีภารกิจที่แตกต่างกันออกไปได้เสมอ 8) นโยบายที่ดีจะต้องกำหนดขึ้น โดยให้ครอบคลุมไปถึงสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตด้วย แต่ทั้งนี้จะต้องได้ข้อมูลที่มีการ วิเคราะห์โดยละเอียดรอบคอบแล้ว การกำหนดนโยบายไว้เพื่อเหตุการณ์ในอนาคต จะช่วยให้การ ดำเนินงานที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และงานที่กำลังจะทำในระยะเวลาอันใกล้ กับงานที่จะต้องทำใน

อนาคตมีความสอดคล้องต่อเนื่องกัน และ 9) นโยบายที่ดีจะต้องสอดคล้องกับปัจจัยภายนอกองค์การ กล่าวคือจะต้องสอดคล้องกับระเบียบ กฎหมายและข้อบังคับต่างๆ ของสังคมโดยรวม นอกจากนี้จะต้องมีความสอดคล้องกับความสนใจหรือความเห็นของสาธารณชน (Public interests) ด้วย

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2539: 13) กล่าวว่านโยบายสาธารณะที่ดีควรจะต้องมีองค์ประกอบสองส่วน คือในส่วนแรกจะต้องมีความชัดเจนในวัตถุประสงค์ของนโยบายว่าจะทำอะไร เมื่อไหร่ เท่าใดและอย่างไร เพื่อให้นโยบายดังกล่าวสามารถถูกนำไปปฏิบัติให้บรรลุผลต่อไป ในส่วนที่สองจะต้องสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและสังคมส่วนรวม และสอดคล้องกับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมต่างๆ อันมีผลกระทบ

จากที่กล่าวมาสรุปได้ว่า นโยบายสาธารณะนั้นอาจปรากฏอยู่ในรูปของลายลักษณ์อักษรหรือไม่เป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้ แต่นโยบายสาธารณะที่ดีนั้นควรกำหนดขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการนำไปปฏิบัติ การกำกับ ควบคุม ติดตามและประเมินผล ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้ได้ศึกษาเฉพาะนโยบายสาธารณะด้านการศึกษาที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น นอกจากนี้ นโยบายสาธารณะที่ดีควรมีลักษณะดังนี้ 1) มีความชัดเจนในวัตถุประสงค์ของนโยบาย 2) กำหนดขึ้นจากข้อมูลที่มีความเป็นจริง 3) ใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกคนสามารถเข้าใจได้อย่างชัดเจน 4) มีการกำหนดระยะเวลาในการใช้ 5) มีความแน่นอน แต่ไม่จำกัดขอบเขตมากเกินไป 6) สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและสังคมส่วนรวม 7) สอดคล้องกับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมต่างๆ และ 8) มีความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติ

ความหมาย แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

คำว่า "การนำนโยบายไปปฏิบัติ" (Policy Implementation) นี้ นักวิชาการต่างประเทศได้ให้ความหมายไว้ เช่น Van Meter และ Van Horn (1975: 445) ให้ความหมายว่า หมายถึง กิจกรรมที่ดำเนินการโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลของรัฐและเอกชน ที่มุ่งให้เกิดผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบายซึ่งได้มีการตัดสินใจไว้ก่อนหน้านี้อยู่แล้ว เช่นเดียวกับ Putt และ Springer (1989: 45) กล่าวถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าหมายถึง อนุกรมของกิจกรรมและการตัดสินใจที่เป็นไปอย่างต่อเนื่องซึ่งเกิดขึ้นจากการแปลงข้อความนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยการ

กระตุ้น การทำให้ข้อความนโยบายชัดเจนและการมีความคิดริเริ่ม การแสดงเจตนาจะช่วยให้การนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผล สำหรับ Sabatier และ Mazmanian (1980: 538) ให้ความหมายว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการของการนำเอานโยบายพื้นฐานซึ่งอาจอยู่ในรูปของกฎหมาย คำพิพากษาของศาล คำสั่งของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรี ไปดำเนินการให้ลุล่วง และ Alexander (1985: 413) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการนำชุดของแผนงานไปดำเนินการเพื่อให้ส่งผลไปยังผู้ที่ต้องการให้ได้รับผลประโยชน์จากนโยบาย

สำหรับนักวิชาการไทยได้ศึกษาถึงค่านิยมของนักวิชาการของต่างประเทศ และได้กำหนดนิยามของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ดังนี้

วรเดช จันทรศร (2532: 219) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของการศึกษาว่า องค์กรที่รับผิดชอบสามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหารตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งหมด ปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่ เพียงใด ขณะนี้ สมพร เฟื่องจันทร์ (2539: 150) สรุปว่าการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นเป็นกระบวนการ เป็นผลต่อเนื่องมาจากขั้นตอนการกำหนดนโยบาย และเป็นกิจกรรมที่มีการกำหนดเป้าหมายไว้ล่วงหน้าว่าต้องการผลสุดท้ายเป็นเช่นไร

กล้า ทองขาว (2534: 18) ซึ่งศึกษาเรื่องการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ กรณีศึกษานโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ ได้กำหนดนิยามของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าหมายถึงการดำเนินงานของบุคคล กลุ่มบุคคลหรือองค์การทั้งภาครัฐและเอกชน โดยมุ่งที่จะให้วัตถุประสงค์และเป้าหมายตามอาณัติของนโยบายบรรลุผลสำเร็จโดยตรง ทั้งนี้ลักษณะการดำเนินการดังกล่าวจะต้องสังเกตและตรวจสอบได้จากปรากฏการณ์ที่เป็นจริง เช่นเดียวกับ กรมการศึกษานอกโรงเรียน (2537: 44) ให้ความหมายของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติว่าหมายถึง การกระทำต่างๆ ของหน่วยงานหรือบุคคลหรือกลุ่มบุคคล เพื่อให้วัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้บรรลุผลสำเร็จ อาจเป็นการปฏิบัติการในช่วงระยะเวลาหนึ่งหรือปฏิบัติการอย่างต่อเนื่องกันจนบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย

สำหรับ ศุภชัย ยาวะประภาส (2538: 90-91) ได้ศึกษาความหมายและลักษณะของคำว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ ของนักวิชาการต่างประเทศ และสรุปว่า นักวิชาการส่วนใหญ่ มักเห็นพ้องต้องกันในประเด็นที่สำคัญอย่างน้อย 2 ประเด็น ประเด็นแรกคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการ นั่นคือ มีความต่อเนื่องไม่หยุดนิ่ง มีขั้นมีตอนในการดำเนินกิจกรรมไม่ใช่กิจกรรมที่เกิดขึ้นชั่วคราวแล้วเลือนหายไป ไม่ใช่กิจกรรมที่ชั่ยกช่ยอน แต่เป็นกิจกรรมที่ต่อเนื่องไม่หยุดยั้ง แต่ละขั้นตอนมีความสัมพันธ์กันตลอดเวลา และประเด็นที่สองคือ การนำนโยบาย

ไปปฏิบัติเป็นการดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายของนโยบาย ซึ่งแฝงความหมายว่า ก่อนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ต้องมีต้นนโยบายก่อน และต้องมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์กำหนดไว้ด้วย นั่นคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนหนึ่งในขั้นตอนนโยบายทั้งหมด โดยเป็นขั้นตอนที่สืบเนื่องมาจากการกำหนดนโยบาย และกล่าวถึงกิจกรรมในขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าครอบคลุมถึงการแปลงวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ในกฎหมาย หรือพระราชบัญญัติ ซึ่งโดยปกติมักจะกว้าง คลุมเครือ และกำกวม ให้เป็นโครงการหรือกิจกรรมที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม การระดมทรัพยากรต่างๆ ได้แก่ บุคลากร งบประมาณ เครื่องมือเครื่องใช้ และวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ที่จำเป็น เพื่อดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้แล้ว การวางแผนและวางรูปโครงการ เพื่อให้ตอบสนองต่อเป้าหมายที่กำหนดไว้ การจัดองค์การและปฏิบัติการให้เป็นไปตามโครงการที่วางรูปและกำหนดแผนไว้

ถวัลย์รัตน์ วรเทพพิพิงษ์ (2540: 59) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นภาระหน้าที่หลักที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งของข้าราชการประจำ ซึ่งมีความยากในการปฏิบัติมากกว่างานประจำและจำเป็นต้องใช้ความคิดสร้างสรรค์ของข้าราชการเอง กล่าวคือ เมื่อฝ่ายการเมืองได้กำหนดนโยบายมาแล้ว หน้าที่ของข้าราชการประจำก็คือ การนำนโยบายที่ฝ่ายการเมืองกำหนดไปปฏิบัติให้บรรลุผลด้วยการแปลงนโยบายซึ่งมีลักษณะเป็นนามธรรม (Abstract) ให้เป็นรูปธรรม (Concrete) ในรูปของแผนงาน/โครงการ แล้วนำนโยบายที่แปลงให้เป็นรูปธรรมแล้วไปปฏิบัติให้บรรลุผล

กล่าวได้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องจากขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย ที่ดำเนินการโดยหน่วยงาน บุคคลหรือกลุ่มบุคคล ในการนำทรัพยากรที่มีอยู่ไปบริหารและจัดการ เพื่อให้เกิดผลตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย โดยอาจมีการแปลงนโยบายออกเป็นรูปของ กฎ ระเบียบ แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรม เพื่อนำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ส่งผลไปยังผู้ที่ต้องการให้ได้รับผลประโยชน์จากนโยบาย ในกรณีที่เป็นนโยบายของรัฐนั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเป็นหน้าที่ของข้าราชการประจำ

การนำนโยบายไปปฏิบัตินี้มีความสำคัญยิ่งต่อกระบวนการนโยบายสาธารณะดังที่ สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ (2540: 410-413) กล่าวไว้ สรุปได้ว่า ความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติมีผลสำคัญในหลายด้าน คือ 1) ส่งกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อผู้ตัดสินใจนโยบาย ถ้าประสบผลสำเร็จก็จะได้รับความเชื่อถืออย่างมากจากประชาชน เป็นผลดีต่ออนาคตทางการเมืองของผู้ตัดสินใจนโยบาย 2) ส่งผลต่อกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้องถ้าทำให้ปัญหาของกลุ่มเป้าหมายได้รับการแก้ไขได้ก็จะได้รับความพึงพอใจ การที่ไม่สามารถแก้ไข

ปัญหาได้ กลุ่มเป้าหมายจะเรียกร้องให้รัฐหามาตรการแก้ไขต่อไป ซึ่งสภาพปัญหาอาจรุนแรงขึ้น แนวทางการแก้ไขอาจยุ่งยากมากขึ้น 3) ส่งผลต่อหน่วยปฏิบัติ ถ้าประสบผลสำเร็จ หน่วยปฏิบัติ จะได้รับความเชื่อถือที่ว่าทำงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล แต่ถ้าไม่ประสบผลสำเร็จอาจทำให้ ผู้ปฏิบัติถูกลดโทษได้ 4) ส่งผลต่อการใช้ทรัพยากร การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ประสบผลสำเร็จถือ ได้ว่าเป็นการใช้ทรัพยากรไม่คุ้มค่า และอาจต้องจัดทำใหม่เพื่อแก้ไขต่อไป ซึ่งมีผลถึงการจัดสรร ทรัพยากรในการแก้ไขปัญหาระดับอื่น ๆ 5) ส่งผลต่อการพัฒนาประเทศ นโยบายสาธารณะที่ ปฏิบัติได้ผลสำเร็จจะทำให้ประเทศเจริญก้าวหน้าทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม และในทางตรงข้าม อาจเกิดผลเสียหาย ถ้านโยบายประสบความสำเร็จล้มเหลว ผู้ที่รับผิดชอบต่อการพัฒนาประเทศต้อง พยายามตัดสินใจเลือกนโยบายที่มีความเป็นไปได้ในการปฏิบัติ และมอบหมายให้หน่วยงานที่มี ความสามารถเหมาะสมนำไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จตามที่คาดหวังเพื่อประโยชน์ของประชาชน ทั้งหมด และ 6) มีความสำคัญต่อกระบวนการนโยบายสาธารณะ นับตั้งแต่กระบวนการกำหนด นโยบาย ทางเลือกนโยบายที่ต้องพิจารณาเลือกนโยบายที่มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ การ ตัดสินใจเลือกทางเลือกของผู้มีอำนาจที่ต้องพยายามเลือกให้สอดคล้องกับความต้องการของ สังคม มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ การติดตามประเมินผล เพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปอย่างมี ประสิทธิภาพ รวมถึงการแก้ไขปัญหาอุปสรรค การปรับปรุงนโยบายให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น หรือ ล้มเลิกนโยบาย

แนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

แนวความคิดในเรื่องการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัตินั้น เริ่มได้รับความสนใจ ศึกษาเมื่อต้นทศวรรษ 1970 เป็นต้นมา นับแต่ Pressman และ Wildavsky ได้เผยแพร่ผลการ ศึกษาปัญหาของการดำเนินงานตามนโยบายการสร้างงานให้แก่ชนกลุ่มน้อยของรัฐบาลกลางที่ เมืองไฮคแลนด์ รัฐแคลิฟอร์เนีย ในปี 1973 (Hogwood and Gunn, 1984: 196) โดยก่อนหน้านี้ ความสนใจในศาสตร์ของนโยบายได้มุ่งเน้นไปที่การกำหนดนโยบายเป็นส่วนใหญ่ ต่อมาภายหลัง เมื่อพบว่าผลงานของนโยบายที่เกิดขึ้น ไม่ประสบผลสำเร็จตามที่คาดหวังไว้เสมอไป จึงได้มีการ ศึกษาถึงสาเหตุต่างๆ ที่ทำให้นโยบายล้มเหลวหรือประสบผลสำเร็จ ซึ่งพบว่าขั้นตอนของการนำ นโยบายไปปฏิบัติเป็นประเด็นสำคัญยิ่งประการหนึ่งที่สามารถอธิบายถึงปัจจัยหรือตัวแปรต่างๆ ซึ่งเป็นสาเหตุของความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย ความสนใจในเรื่องการนำนโยบายไป ปฏิบัติจึงเกิดขึ้น โดยมีการนำผลของกรณีศึกษาต่างๆ มากำหนดเป็นรูปแบบของการนำนโยบาย ไปปฏิบัติขึ้นและได้มีการนำไปทดลองกันต่อๆ มา จนพัฒนาเป็นรูปแบบต่างๆ โดยในการวิจัยครั้ง นี้ ได้มุ่งศึกษาถึงตัวแปรต่างๆ ที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากตัวแบบของการนำนโยบาย ไปปฏิบัติ ดังนี้

1. ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของแวน มีเตอร์และแวน ฮอร์น

ในปี ค.ศ. 1975 Van Meter และ Van Horn (1975:445-448) ได้เสนอตัวแบบเชิงสมมติฐานของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ที่เรียกว่า ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (A Model of the Policy Implementation Process) ตัวแบบดังกล่าวได้พัฒนาขึ้นโดยใช้ทฤษฎีองค์การในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงองค์การ การควบคุมองค์การ องค์การที่สลับซับซ้อน และการจัดองค์การใหม่ มาเป็นกรอบแนวคิดผนวกกับการศึกษาวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องต่างๆ โดยเฉพาะผลที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจของศาล รวมทั้งผลจากการศึกษา วิจัยที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ตัวแบบดังกล่าวประกอบด้วยตัวแปรที่เชื่อมโยงระหว่างนโยบายและผลการปฏิบัติตามนโยบาย 6 ตัวแปรด้วยกัน ซึ่งสามารถจัดแบ่งได้ออกเป็น 2 กลุ่มคือ ตัวแปรภายนอก (external variables) 2 ตัวแปร ได้แก่ 1) มาตรฐานนโยบายและวัตถุประสงค์ (Policy standards and objectives) 2) ทรัพยากร (Policy resources) และตัวแปรภายใน (internal variables) อีก 4 ตัวแปร ได้แก่ 3) การสื่อสารระหว่างองค์การและกิจกรรมการเสริมแรง (inter-organizational communication and enforcement activities) 4) ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (the characteristic of implementation agencies) 5) เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง (economic, social and political conditions) และ 6) ทศนคติของผู้ปฏิบัติ (the disposition of implementors) โดยตัวแปรดังกล่าวมีสาระสรุปได้ดังนี้

1. มาตรฐานนโยบายและวัตถุประสงค์ ลักษณะของนโยบายมีความสำคัญเนื่องจากจะนำไปสู่การกำหนดแนวทางการปฏิบัติ ฉะนั้นนโยบายที่กำหนดขึ้นจะต้องมีความชัดเจนในวัตถุประสงค์หรือความมุ่งหวังที่ต้องการให้เกิดขึ้น โดยมาตรฐานนโยบายจะเชื่อมโยงหรือแสดงให้เห็นถึงเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินผลสำเร็จของนโยบายด้วย

2. ทรัพยากร การมีทรัพยากรเพียงพอที่จะช่วยให้สามารถนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมีผลสำเร็จได้ ซึ่งทรัพยากรนี้หมายถึงรวมทั้งงบประมาณ และสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ เนื่องจากเป็นที่ยอมรับกันแล้วว่างบประมาณไม่ใช่เป็นปัจจัยเดียวที่จะทำให้นโยบายประสบผลสำเร็จได้

3. การสื่อสารระหว่างองค์การและกิจกรรมการเสริมแรง ปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งของการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ กลไกในการติดต่อสื่อสารระหว่างองค์การ จะต้องช่วยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความรู้ความเข้าใจในความมุ่งหวังหรือวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ตรงกัน เพื่อนำไปสู่การกำหนดแนวทางปฏิบัติหรือกิจกรรมการดำเนินงานที่ชัดเจนและเป็นมาตรฐานเดียวกันที่จะเสริมให้การนำนโยบายปฏิบัติประสบผลสำเร็จ

4. ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ศักยภาพของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติเป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่ง โดยศักยภาพของหน่วยงานจะขึ้นอยู่กับ

ลักษณะหลายประการ เช่น ความสามารถของผู้ปฏิบัติหรือทีมงาน โครงสร้างขององค์กรที่แสดงถึงระดับความมากน้อยของการควบคุมบังคับบัญชา ความพร้อมของทรัพยากรอื่นๆ ของหน่วยงาน ความมากน้อยของการสนับสนุนจากฝ่ายต่างๆ

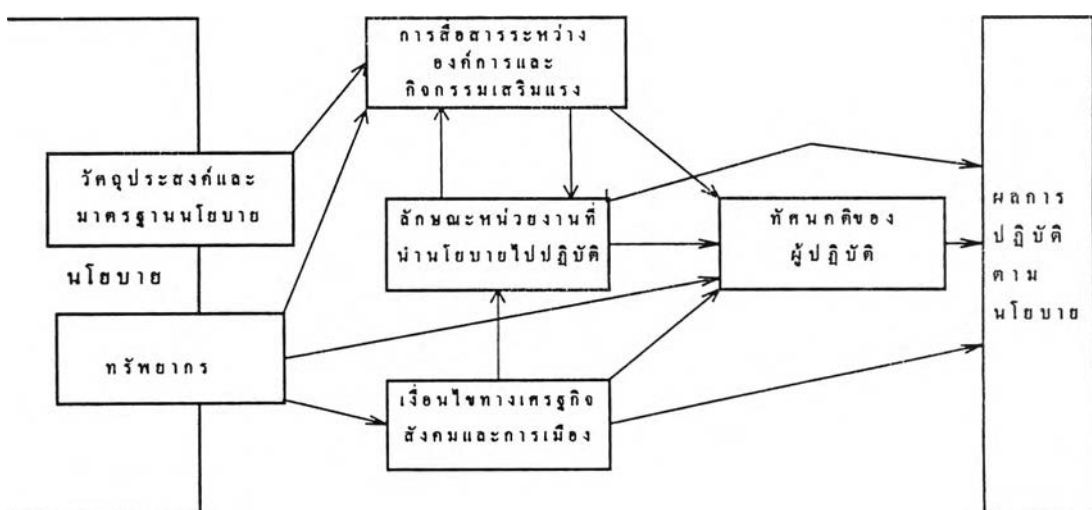
5. เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง เงื่อนไขดังกล่าวเป็นตัวแปรด้านสภาพแวดล้อมที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ สภาพของเศรษฐกิจที่มีผลต่อความพร้อมในการจัดสรรทรัพยากรให้แก่แผนงาน โครงการ ความคิดเห็นทั้งในเชิงคัดค้านหรือสนับสนุนของประชาชน กลุ่มผู้นำ กลุ่มผลประโยชน์ นักการเมือง และกลุ่มผู้เกี่ยวข้องต่างๆ ที่มีต่อนโยบายนั้น

6. ทศนคติของผู้ปฏิบัติ ความรู้สึกของผู้ปฏิบัติที่มีต่อนโยบาย อันได้แก่ การยอมรับ การปฏิเสธ ความเข้าใจ การวางเฉย ความมากน้อยของความรู้สึกรับผิดชอบการดำเนินงานตามนโยบาย เหล่านี้มีผลต่อการสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ปัจจัยและความสัมพันธ์ของปัจจัยต่างๆ ตามตัวแบบของ แวน มีเตอร์และ แวน ฮอร์น นี้ได้แสดงให้เห็นว่า ปัจจัยด้านลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ความตั้งใจของผู้ปฏิบัติ และเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองมีผลโดยตรงต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากนั้นปัจจัยต่างๆ ยังมีความสัมพันธ์ต่อกันในลักษณะต่างๆ ดังแผนภูมิที่ 1

แผนภูมิที่ 1

ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ของ แวนมีเตอร์ และ แวน ฮอร์น



ที่มา: Donald S. Van Meter and Carl E. Van Horn. The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework, Administration & Society. (February 1975), p.463.

2. ตัวแบบการนำนโยบายระหว่างรัฐไปปฏิบัติของแวน ฮอร์น

ในปี ค.ศ.1979 Van Horn, (1979: 11-18) ได้เสนอตัวแบบของการนโยบายไปสู่การปฏิบัติของระบบการเมืองการปกครองในอเมริกาที่มีรัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐและรัฐบาลส่วนท้องถิ่น โดยให้ชื่อว่า ตัวแบบของการนำนโยบายระหว่างรัฐไปปฏิบัติ (Model of Intergovernment Policy Implementation) และได้ดำเนินการทดสอบตัวแบบที่สร้างขึ้น ตัวแบบดังกล่าวแสดงถึงกลุ่มของตัวแปรต่างๆ ที่มีผลต่อการปฏิบัติตามแผนซึ่งแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ๆ คือ 1) มาตรฐานของนโยบายและทรัพยากร (Policy Standard and Resource) 2) สภาพแวดล้อมของนโยบายในระดับชาติ (National Policy Environment) 3) สภาพแวดล้อมของนโยบายในระดับท้องถิ่น (The Local Policy Environment) ดังมีสาระโดยสรุป ดังนี้

มาตรฐานของนโยบายและทรัพยากร ได้มีการระบุถึงปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติในกลุ่มของตัวแปรนี้ไว้หลายตัว คือ ระดับความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย ระดับความสอดคล้องของวัตถุประสงค์ ระดับของความยืดหยุ่นและความจำเพาะเจาะจงของวิธีการนำนโยบายไปปฏิบัติ ระดับของความเปลี่ยนแปลงสิ่งต่างๆ ที่ต้องการให้เกิดขึ้น ความเพียงพอของทรัพยากรและความรวดเร็วในการจัดส่ง การระบุวัตถุประสงค์หรือความมุ่งหวังของนโยบายอยู่ในเอกสารต่าง ๆ

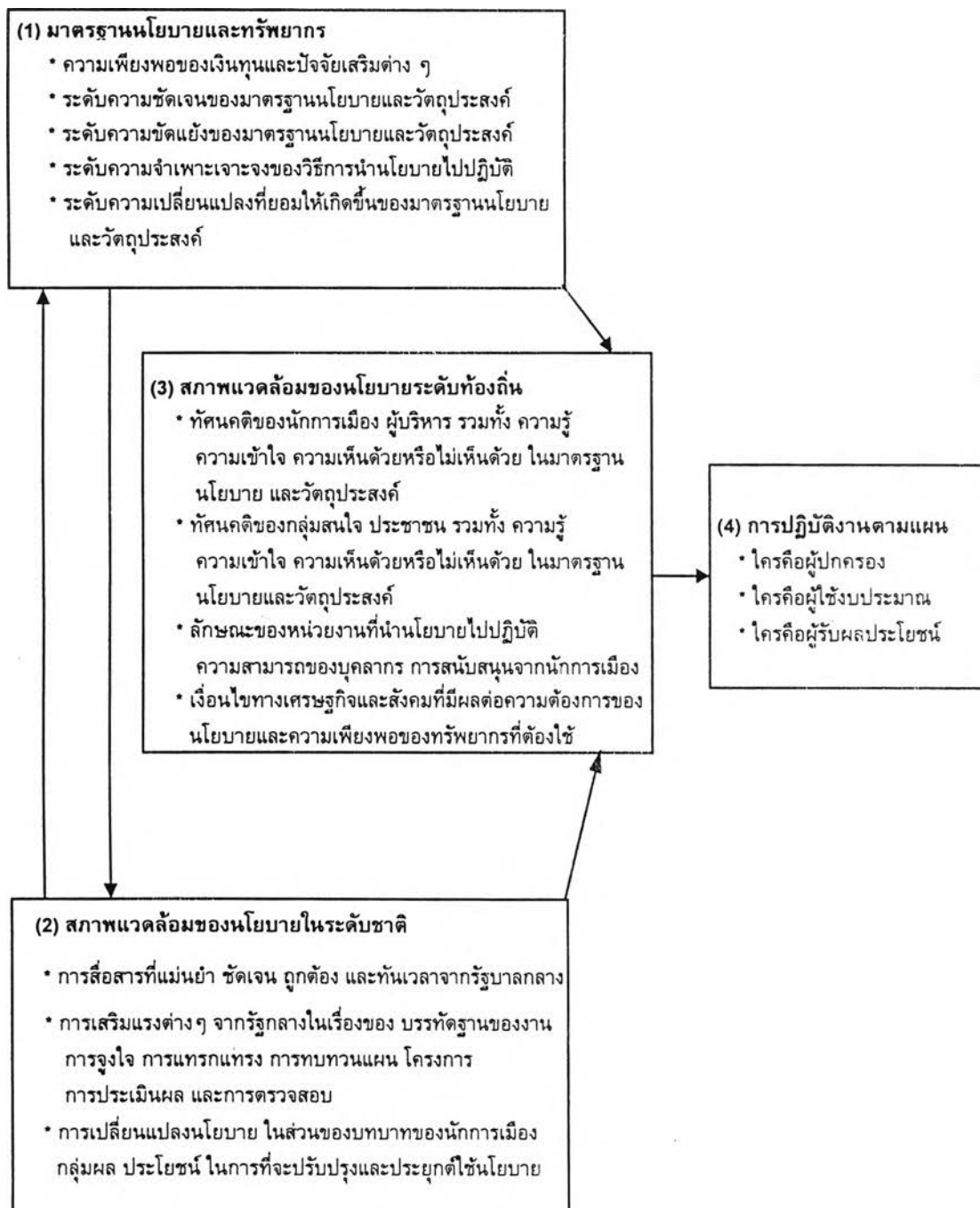
สภาพแวดล้อมของนโยบายในระดับชาติ ตัวแบบนี้ได้อธิบายว่า ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในระดับท้องถิ่นต้องมีปัจจัยเสริมจากหน่วยงานในส่วนกลาง อันได้แก่ การสื่อสารจากรัฐบาลกลางที่ไปยังมลรัฐและท้องถิ่นจะต้องมีความแม่นยำ ชัดเจน ถูกต้อง และรวดเร็วทันเวลา การจูงใจ การแทรกแซงการดำเนินงาน ซึ่งหมายรวมถึงการทบทวน แผนงาน โครงการ การให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคต่าง ๆ และการติดตาม ตรวจสอบการประเมินผล

สภาพแวดล้อมของนโยบายในระดับท้องถิ่น ได้แก่ ทศนคติซึ่งหมายรวมถึงความรู้ ความเข้าใจ การเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยของนักการเมือง ผู้บริหาร ข้าราชการ ประชาชน กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในระดับท้องถิ่น ที่มีผลต่อความคาดหวังและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งเกี่ยวข้องกับความสามารถของผู้ปฏิบัติงาน โครงสร้างของหน่วยงาน ระดับของการได้รับการสนับสนุนจากนักการเมือง เส้นใยทางเศรษฐกิจ และสังคมของท้องถิ่นนั้น ๆ รวมถึงความเพียงพอของทรัพยากร

โดยปัจจัยดังกล่าวมีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติและมีความสัมพันธ์ ดังแสดงในแผนภูมิที่ 2

แผนภูมิที่ 2

ตัวแบบการนำนโยบายระหว่างรัฐไปปฏิบัติ ของ แวน ฮอร์น



ที่มา: Carl E. Van Horn. Policy Implementation in the Federal System: National Goals and Local Implementation. U.S.A.: D.C. Heath and Company, 1978. P.15.

3. ตัวแบบแสดงโครงสร้างของตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของชาบาเตียร์และแมสมานีเยน

ในปี ค.ศ. 1980 Sabatier และ Masmanian (1980: 538-567) ได้เสนอรอบความคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเน้นถึงตัวแปรในขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ ตัวแปรอิสระจำนวน 3 ตัวแปร คือ 1) ความยากง่ายของปัญหาที่สามารถแก้ไขได้ด้วยตัวนโยบาย (tractability of the problem address by a statue) 2) ความสามารถของนโยบายในการกำหนดโครงสร้างของการปฏิบัติ (ability of statue to structure implementation) และ 3) ตัวแปรอื่นๆ ที่มีอิทธิพลของนโยบาย (non-statue variables affecting implementation) ในแต่ละตัวแปรดังกล่าวมีสาระสำคัญ ดังนี้

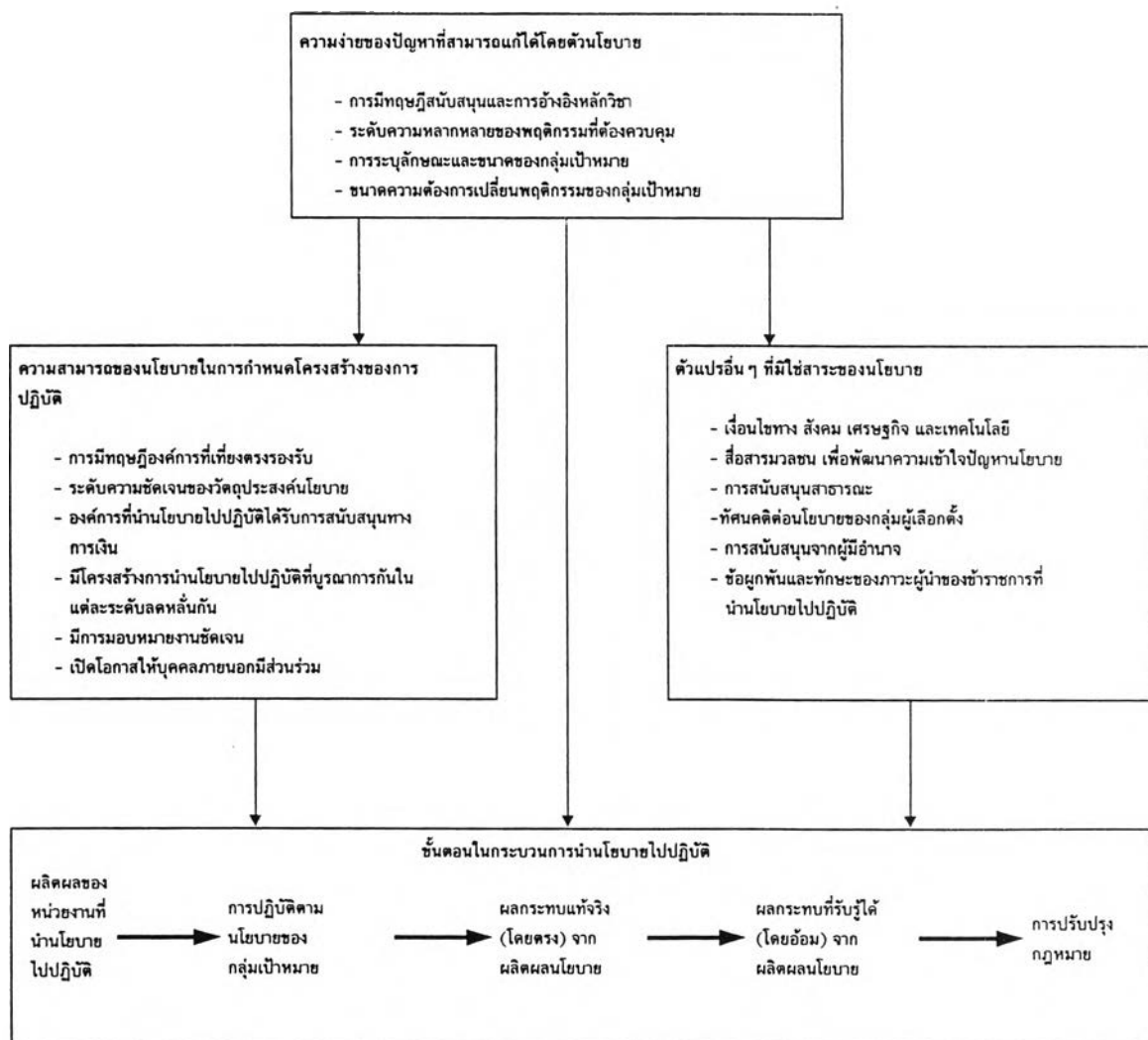
ความยากง่ายของปัญหาที่สามารถแก้ไขได้ด้วยตัวนโยบาย การแก้ปัญหาคือเป็นที่ยากของนโยบายมีความแตกต่างกัน บางปัญหาอาจจะแก้ไขได้โดยง่ายบางปัญหาอาจจะแก้ไขได้ยาก ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับตัวแปรที่เกี่ยวข้องคือ การมีทฤษฎีที่เชื่อถือได้ที่มีกรอบการมองปัญหาที่ถูกต้อง และมีการอ้างอิงหลักวิชาในการแก้ไขปัญห าระดับของพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการจะควบคุม ถ้าพฤติกรรมที่ต้องการควบคุมของกลุ่มเป้าหมายมีมาก โอกาสที่จะทำให้นโยบายบรรลุวัตถุประสงค์จะน้อย นอกจากนั้นยังขึ้นอยู่กับลักษณะและขนาดของกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการให้ได้รับผลประโยชน์จากนโยบาย ถ้ากลุ่มเป้าหมายมีลักษณะคล้ายคลึงกันและอยู่ในวงแคบ โอกาสที่จะได้รับผลตามนโยบายจะเป็นไปได้มาก และปัจจัยอีกประการหนึ่งคือขนาดของความต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งถ้ามีเพียงเล็กน้อย การนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีโอกาสบรรลุผลสำเร็จได้มาก

ความสามารถของนโยบายในการกำหนดโครงสร้างของการปฏิบัติ ได้มีการระบุถึงปัจจัยต่างๆ ได้แก่ การมีทฤษฎีที่เที่ยงตรงรองรับ ระดับความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย การได้รับความสนับสนุนด้านงบประมาณอย่างเพียงพอแก่หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ การมีโครงสร้างของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่บูรณาการกันในแต่ละระดับลดหลั่นกันไป การมอบหมายงานที่ชัดเจนให้แก่ผู้ปฏิบัติ และการเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย ปัจจัยเหล่านี้จะส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุผลได้ ตัวแปรอื่นๆ ที่มีอิทธิพลของนโยบาย ได้แก่ ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับ เงื่อนไขทางสังคม เศรษฐกิจ และเทคโนโลยี การสนับสนุนจากสื่อมวลชน การสนับสนุนจากสาธารณชน ทศนคติตอนนโยบายของกลุ่มผู้เลือกตั้ง การสนับสนุนจากผู้มีอำนาจ บทบาทหน้าที่และทักษะในภาวะผู้นำของผู้บริหารที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

โดยตัวแปรทั้ง 3 กลุ่มมีผลต่อผลิตผลของนโยบายที่เกิดขึ้นของหน่วยปฏิบัติ การปฏิบัติตามนโยบายของกลุ่มเป้าหมาย ผลกระทบที่เกิดขึ้นโดยตรงและโดยอ้อมจากผลิตผลนโยบาย ส่งต่อไปยังการปรับปรุงกฎหมาย ซึ่งอาจมีผลถึงการเปลี่ยนแปลงนโยบาย กรอบแนวคิดดังกล่าว ซาบาเตียร์และแมสมานีเยน ได้แสดงไว้ด้วยแผนภาพแสดงโครงสร้างของตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Skeletal Flow Diagram of the Variables Involved in the Implementation Process) ดังแผนภูมิที่ 3

แผนภูมิที่ 3

โครงสร้างของตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ของ ซาบาเตียร์ และ แมสมานีเยน



ที่มา: Pual Sabatier and Daniel Masmanian. The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis, Policy Studies Journal. 8, 1980. p. 542.

4. ตัวแบบแสดงผลกระทบโดยตรงและโดยอ้อมของการนำนโยบายไปปฏิบัติของ เอ็ดเวิร์ด

ตัวแบบแสดงผลกระทบโดยตรงและโดยอ้อมของการนำนโยบายไปปฏิบัติของ เอ็ดเวิร์ด ประกอบด้วยตัวแปรที่สำคัญ 4 ตัวแปร (Edward,1980: 148 อ้างถึงใน สมพร เฟื่องจันทร์, 2539: 158-164) คือ การสื่อความหมาย (communication) ทรัพยากร (resources) ความตั้งใจของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (dispositions of the implementors) และโครงสร้างของระบบราชการ (bureaucratic structures) โดยตัวแปรเหล่านี้จะส่งผลต่อการดำเนินงาน และมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันตลอดเวลา และส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งทางตรงและทางอ้อม ความหมายโดยสรุปของแต่ละตัวแปรมีดังนี้

การสื่อความหมาย การที่จะทำให้การปฏิบัติงานตามนโยบายประสบผลสำเร็จได้ นั้น ผู้กำหนดนโยบายและผู้ที้นำนโยบายไปปฏิบัติต้องมีความเข้าใจที่ตรงกัน โดยเฉพาะผู้ปฏิบัติ ต้องเข้าใจว่าผู้กำหนดนโยบายต้องการให้ดำเนินการอย่างไรบ้าง ฉะนั้นการสื่อสารเพื่อถ่ายทอดถึง ข้อความนโยบายและแนวปฏิบัติของนโยบายจะต้องมีความเที่ยงตรงชัดเจนที่จะสามารถทำความเข้าใจให้ตรงกันได้

ทรัพยากร ทรัพยากรที่เพียงพอและเหมาะสมมีความสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งนอกจากงบประมาณแล้ว ทรัพยากรยังหมายรวมถึงทรัพยากรบุคคลที่เหมาะสมกับงาน มีความชำนาญในงาน ความเพียงพอของข้อมูล ข่าวสารที่จำเป็น อำนาจหน้าที่ อาคารสถานที่ วัสดุ อุปกรณ์ ต่างๆ

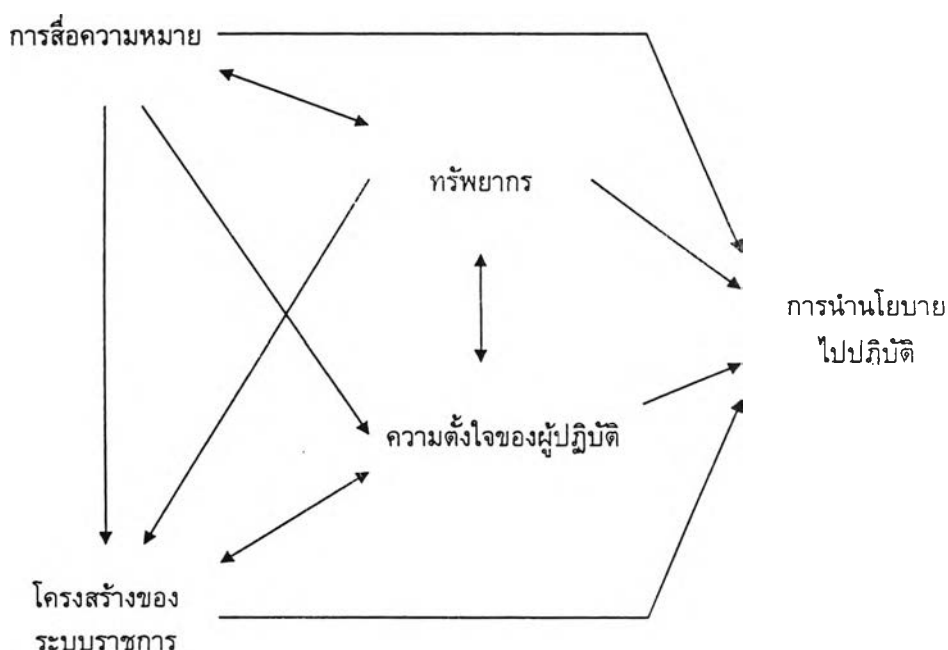
ทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ มีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติจะเกิดปัญหาถ้าผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ไม่เห็นด้วยกับนโยบาย ซึ่งมีผลถึงความตั้งใจที่จะปฏิบัติงานด้วย ทางแก้ไขที่ได้ก็คือการเลือกผู้ปฏิบัติงานที่เห็นด้วยกับนโยบาย การให้แรงจูงใจ

โครงสร้างของระบบราชการ นอกจากการที่ผู้ปฏิบัติต้องทราบว่าจะทำอย่างไร และมีความเต็มใจในการปฏิบัติงาน รวมถึงการมีทรัพยากรอย่างเพียงพอ ยังจำเป็นต้องมีโครงสร้างของการบริหารที่เหมาะสมซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่จะช่วยให้การนำนโยบายไปปฏิบัติสู่เป้าหมายได้ การกำหนดระเบียบปฏิบัติที่เอื้อต่อการบริหารงาน การประสานงาน และการกระจายงานเป็นไปอย่างเหมาะสม

โดยความสัมพันธ์ของตัวแปรทั้ง 4 นี้ อธิบายด้วย แผนภาพที่แสดงถึงผลกระทบ โดยทางตรงและโดยทางอ้อมของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Direct and Indirect Impacts on Implementation) ดังแผนภูมิที่ 4

แผนภูมิที่ 4

ผลกระทบโดยทางตรงและโดยทางอ้อมของการนำนโยบายไปปฏิบัติของเอ็ดเวิร์ด



ที่มา: G.,C. Edward III. Implementation Public Policy. Washington D.C.: Congressional Quarterly Press, 1980. p. 148

5. ตัวแบบกระบวนการนโยบาย แผนงาน และการนำไปปฏิบัติของอเล็กซานเดอร์

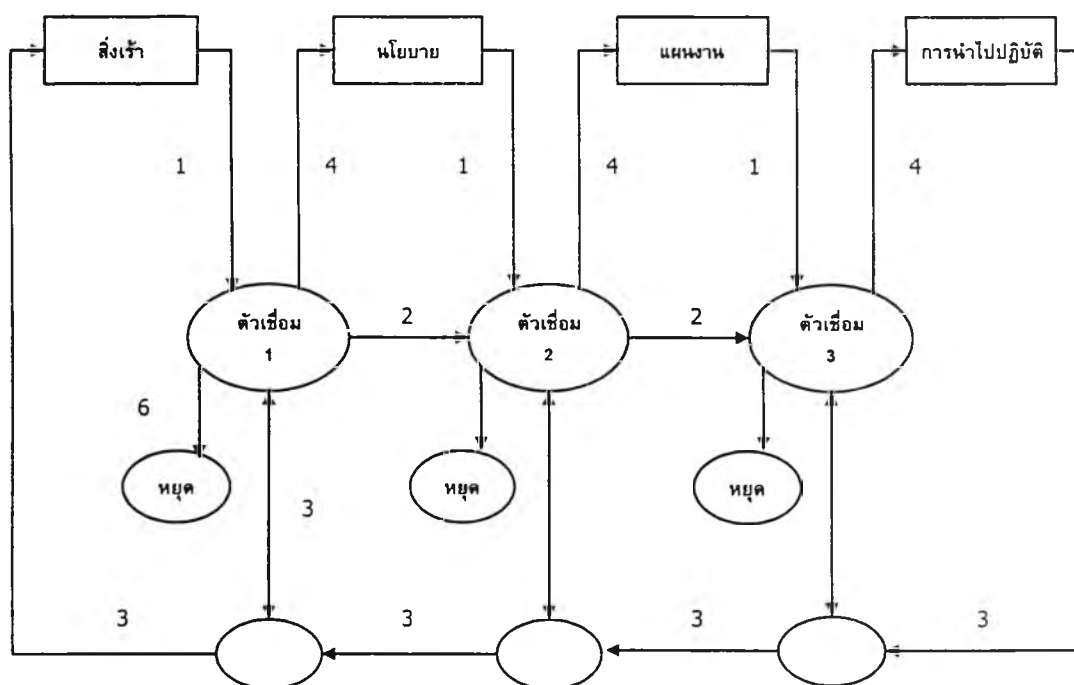
ในปี ค.ศ. 1985 Alexander (1985: 411-416) ได้เสนอตัวแบบที่ชื่อว่า กระบวนการนโยบาย แผนงาน และการนำไปปฏิบัติ (The Policy-Program-Implementation Process - PPIP) โดยกล่าวว่า นโยบาย แผนงาน และการนำไปปฏิบัติ เป็นกระบวนการต่อเนื่องซึ่งมีตัวเชื่อมที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการในแต่ละขั้นตอน กล่าวคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการปฏิสัมพันธ์ที่เป็นไปอย่างต่อเนื่อง เริ่มจาก สิ่งเร้าที่ก่อให้เกิดประเด็นปัญหา การนำประเด็นปัญหาเข้าสู่กระบวนการทางการเมือง และพัฒนาขึ้นมาเป็นนโยบาย จากนั้น กำหนดแผนงานซึ่งเป็นแนวทางการปฏิบัติ รวมถึงการกำหนดทรัพยากรและกลุ่มเป้าหมายผู้ได้รับประโยชน์ และการปฏิบัติ

ตามแผน โดยมีตัวเชื่อมในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการ ตัวเชื่อมตัวแรกซึ่งเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งเร้ากับนโยบาย คือ สภาพแวดล้อมที่ทำให้เกิดความจำเป็นต้องพัฒนานโยบายขึ้น ตัวเชื่อมที่สองซึ่งเชื่อมระหว่างนโยบายกับแผนงาน เป็นตัวกำหนดขอบเขตเฉพาะของแผนงานในรูปปฏิสัมพันธ์ระหว่างสภาพแวดล้อมนโยบายกับการออกแบบองค์กรหรือการจัดทำแผนปฏิบัติการ และตัวเชื่อมที่สามเป็นสภาพแวดล้อมของการนำนโยบายไปปฏิบัติแสดงความสัมพันธ์ระหว่างองค์การที่ร่วมรับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติกับความสัมพันธ์ภายในองค์ประกอบของแต่ละองค์การ

ตัวแปรซึ่งถือว่าเป็นตัวแปรภายใน ได้แก่ 1) สิ่งเร้า 2) ตัวนโยบาย 3) แผนงาน และ 4) การนำไปปฏิบัติ โดยมีตัวเชื่อมทั้ง 3 เป็นตัวแปรภายนอกที่มีผลต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความสัมพันธ์ของตัวแปรดังกล่าว อเล็กซานเดอร์ ได้นำเสนอด้วยแผนภูมิ ดังนี้

แผนภูมิที่ 5

ตัวแบบกระบวนการนโยบาย-แผนงาน-การนำไปปฏิบัติ ของอเล็กซานเดอร์



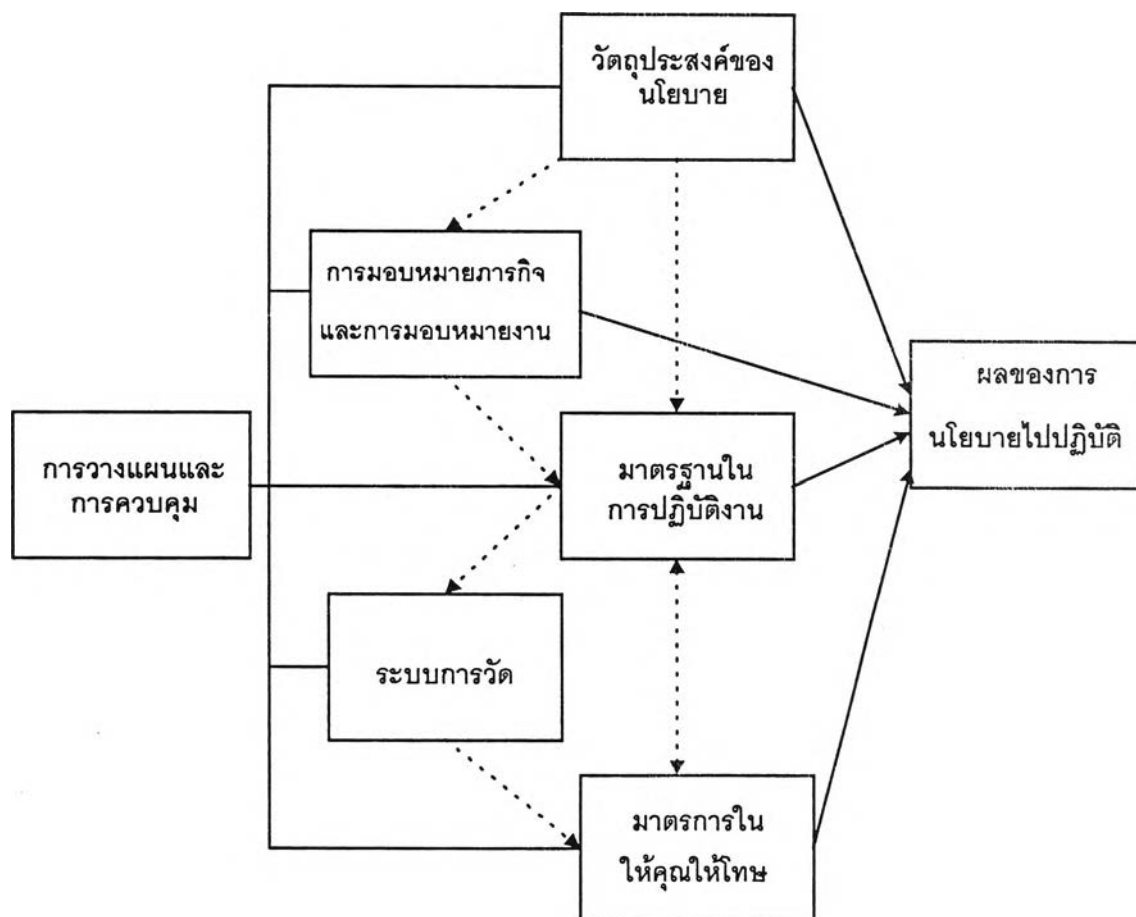
ที่มา: Ernest R. Alexander. From Idea to Action : Notes for a Contingency Theory of the Policy Implementation, Administration & Society. 16 (February, 1985) p.412.

ในส่วนของนักวิชาการไทย วรเดช จันทรศร (2532: 219-227) ศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎีของการนำนโยบายไปปฏิบัติของนักวิชาการต่างประเทศ และสรุปว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการแสวงหาวิธีการและแนวทางเพื่อปรับปรุงนโยบาย แผนงาน การปฏิบัติงานในโครงการให้ดีขึ้นและได้นำเสนอตัวแบบของการนำนโยบายไปปฏิบัติ 6 ตัวแบบคือ 1) ตัวแบบยึดหลักเหตุผล (Rational model) 2) ตัวแบบทางด้านการจัดการ (Management model) 3) ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ (Organization Development model) 4) ตัวแบบทางด้านการบริหารของระบบราชการ (Bureaucratic Process model) 5) ตัวแบบทางการเมือง (Political model) และ 6) ตัวแบบทั่วไป (General model) การนำเสนอดังกล่าวมิได้ให้ความสำคัญแก่ตัวแบบใดเป็นการเฉพาะ โดยได้ให้เหตุผลว่า การศึกษานำนโยบายไปปฏิบัติแม้ว่ากำลังอยู่ในภาวะที่ได้รับความสนใจเป็นอย่างมากในปัจจุบัน แต่ก็ปรากฏว่ายังมีผลงานวิจัยไม่มากนักเพียงพอที่จะช่วยให้เราสามารถแสวงหาข้อสรุปหรือยึดถือตัวแบบใดโดยเฉพาะว่ามีความสมบูรณ์เพียงพอในการสร้างความเข้าใจปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation process) ได้ ตัวแบบแต่ละตัวแบบที่นำเสนอมีความมุ่งเน้นที่ฐานคติหรือแนวทางที่อาจจะเอื้ออำนวยต่อการสร้างความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติแตกต่างกันสาระสำคัญของตัวแบบทั้ง 6 ที่นำเสนอ เมื่อศึกษาถึงตัวแปรที่เกี่ยวข้องพบว่า มีดังนี้

1. **ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล** ระบุตัวแปรที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจที่ชัดเจน มีการมอบหมายงานและกำหนดมาตรฐานการทำงานให้แก่หน่วยย่อยต่างๆ ขององค์กร การมีระบบวัดผลการปฏิบัติงาน ระบบการให้คุณให้โทษ โดยอธิบายว่า การมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนย่อมทำให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจว่า อะไรเป็นเป้าหมายหรือผลลัพธ์ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการ การมอบหมายงานหรือการกำหนดความรับผิดชอบเฉพาะของแต่ละฝ่ายให้สัมพันธ์กันจะเป็นแนวทางทำให้การประสานการปฏิบัติเป็นไปโดยราบรื่น การกำหนดมาตรฐานในการทำงานช่วยให้เกิดระบบการประเมินผลที่สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ และเป็นการง่ายที่ผู้บริหารโครงการสามารถควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของแต่ละฝ่ายได้ตลอดเวลา การมีระบบการประเมินผลที่สมบูรณ์และการมีมาตรฐานในการทำงานที่เด่นชัดส่งผลให้การใช้ระบบการให้คุณให้โทษเป็นไปอย่างเป็นธรรมชาติมากยิ่งขึ้น ในขณะเดียวกัน การมีความเป็นธรรมในระบบย่อมจะช่วยเสริมสร้างให้มาตรฐานในการปฏิบัติงานสูงขึ้นอีกด้วย

แผนภูมิที่ 6

การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล

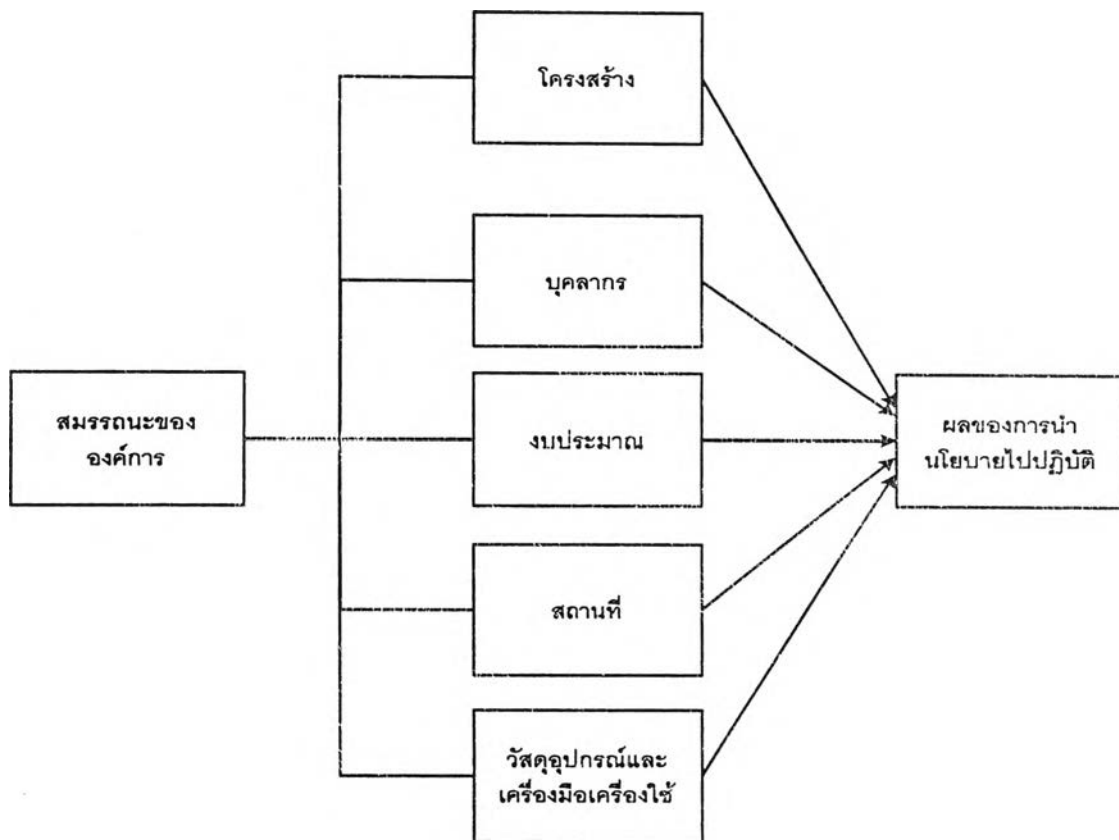


ที่มา: วรเดช จันทรศร. การนำนโยบายไปปฏิบัติ : ตัวแบบและคุณค่า, การวิจัยเชิงนโยบาย: รูป
ลักษณะใหม่ของการกำหนดอนาคต, หน้า 211 กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์และทำปก
เจริญผล, 2532.

2. ตัวแบบทางด้านการจัดการ ตัวแบบนี้ให้ความสนใจไปที่สมรรถนะของ
องค์การ เพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมขึ้นอยู่กับองค์การที่รับผิดชอบ
ในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความคาดหวัง
เพียงใด โดยกล่าวถึงตัวแปรที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ โครงสร้างขององค์การที่เหมาะสม ความรู้ความ
สามารถทั้งทางด้านการบริหารและเทคนิคอย่างเพียงพอของผู้ที่อยู่ในองค์การ ด้านทรัพยากร
ได้แก่ ด้านวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือ เครื่องใช้และงบประมาณ

แผนภูมิที่ 7

การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบทางด้านการจัดการ

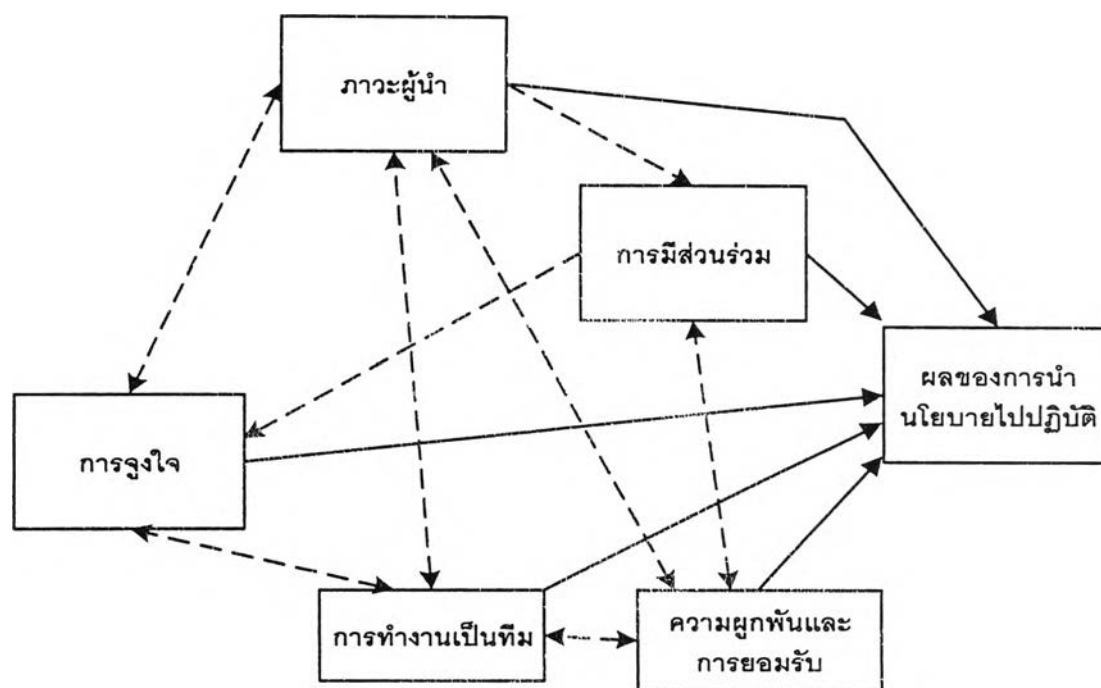


ที่มา: วรเดช จันทรสร. การนำนโยบายไปปฏิบัติ: ตัวแบบและคุณค่า, การวิจัยเชิงนโยบาย: รูปแบบลักษณะใหม่ของการกำหนดอนาคต, หน้า 214 กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์และทำปกเจริญผล, 2532.

3. **ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์กร** ตัวแบบนี้เน้นที่การมีส่วนร่วมขององค์กรเป็นสำคัญ ภายใต้ฐานคติที่ว่า การมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการทำงานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพ ฉะนั้นตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บังเกิดผลสำเร็จจึงเกี่ยวข้องกับเรื่องของการจูงใจ การใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม การสร้างความผูกพันให้สมาชิกในองค์กรมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการยอมรับตลอดจนการสร้างทีมงาน ทั้งนี้เพราะการกำหนดนโยบายเป็นเรื่องที่มาจากระดับสูงและการปฏิบัติตามนโยบายเป็นเรื่องของผู้ที่อยู่ในระดับล่าง เป็นเรื่องที่ขัดกับสภาพความเป็นจริง การทำให้ผู้ปฏิบัติตระหนักในความสำคัญของโครงการ และเห็นว่าความสำเร็จของโครงการก็คือ ความสำเร็จของผู้ปฏิบัติและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกคน จึงน่าจะส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่ากลยุทธ์อื่นๆ

แผนภูมิที่ 8

การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบทางการพัฒนาองค์การ

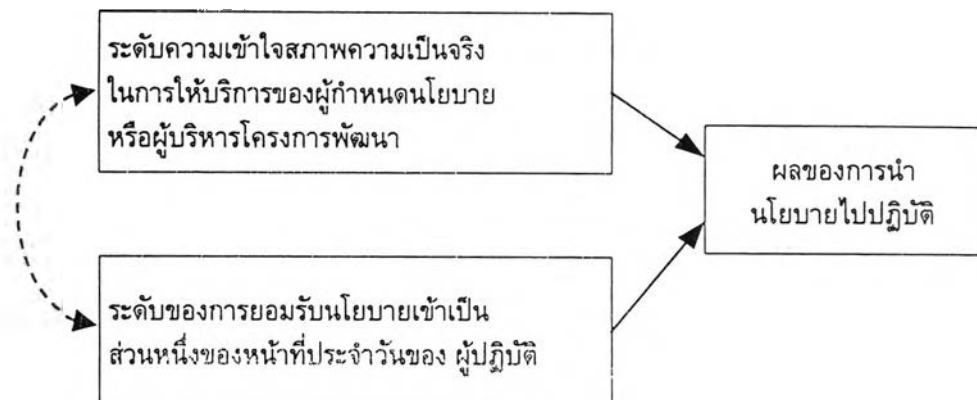


ที่มา: วรเดช จันทรศร. การนำนโยบายไปปฏิบัติ: ตัวแบบและคุณค่า, การวิจัยเชิงนโยบาย: รูปแบบลักษณะใหม่ของการกำหนดอนาคต, หน้า 217 กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์และทำปกเจริญผล, 2532.

4. ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ ตัวแบบนี้ได้กล่าวถึงตัวแปรสำคัญสองตัวแปร คือ 1) ระดับของความเข้าใจในสภาพเป็นจริงของการให้บริการของผู้กำหนดนโยบายหรือผู้บริหารโครงการ และ 2) ระดับของการยอมรับนโยบายเข้าเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติ เนื่องจากเชื่อว่าอำนาจขององค์การไม่ได้อยู่ที่หัวหน้าองค์การหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะ แต่อยู่ที่สมาชิกขององค์การทุกคน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้าราชการที่มีหน้าที่ต้องติดต่อกับประชาชนอย่างใกล้ชิด ซึ่งสามารถใช้วิจารณญาณในการปฏิบัติหน้าที่ของตน โดยที่ผู้บังคับบัญชาไม่อาจจะควบคุมได้ การจะทำงานให้ได้ผลสำเร็จจะเกิดจากข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติยอมรับหรือปรับนโยบายแนวทางการปฏิบัติเหล่านั้นเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันของเขาเอง และผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติยังขึ้นกับปัจจัยอีกประการหนึ่งคือ ความเข้าใจในสภาพความเป็นจริงของการให้บริการของผู้กำหนดนโยบายหรือผู้บริหารโครงการ

แผนภูมิที่ 9

การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบทางด้านกระบวนการของระบบราชการ

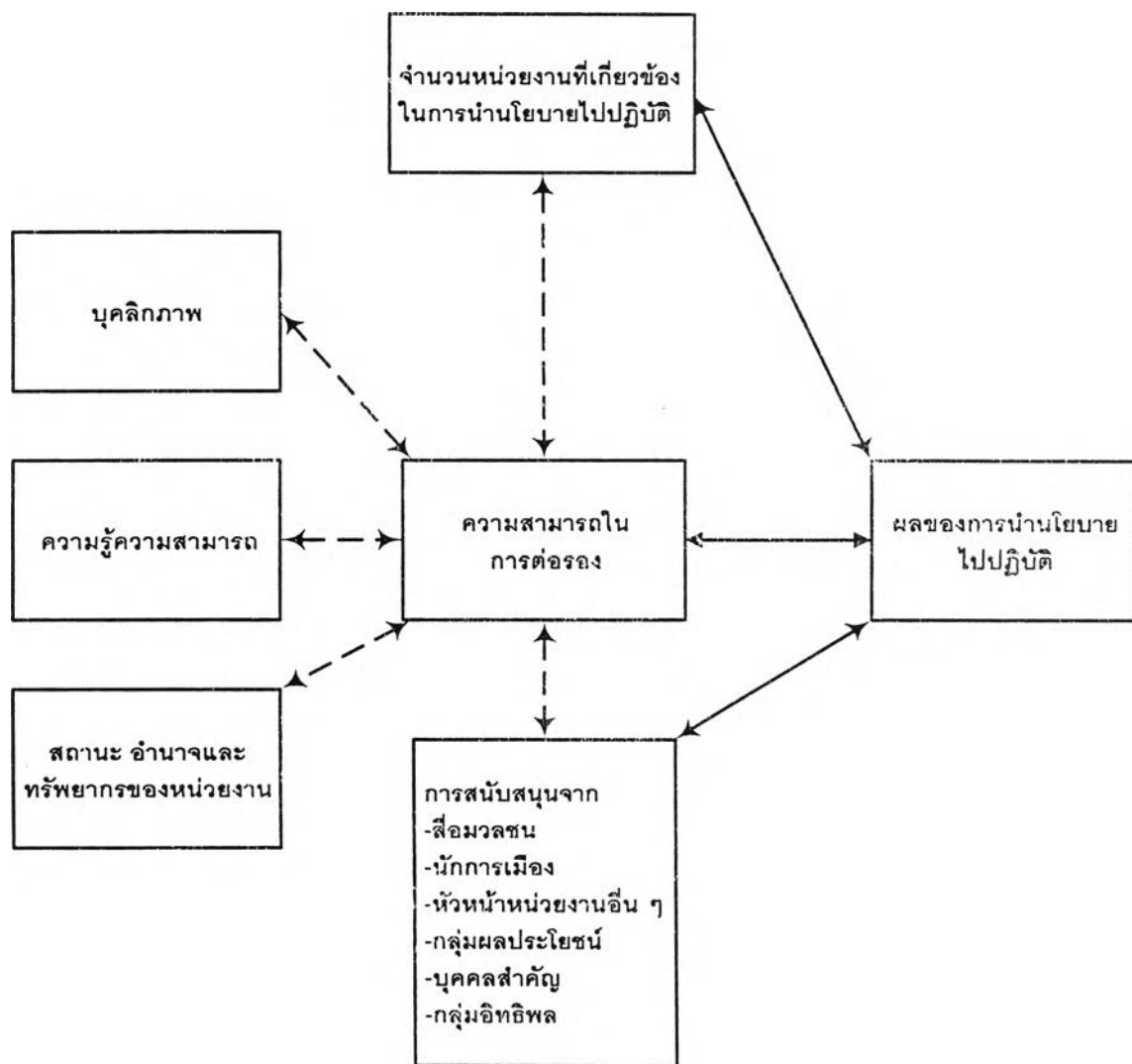


ที่มา: วรเดช จันทรศร. การนำนโยบายไปปฏิบัติ: ตัวแบบและคุณค่า, การวิจัยเชิงนโยบาย: รูป
ลักษณะใหม่ของการกำหนดอนาคต, หน้า 219 กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์และทำปก
เจริญผล, 2532.

5. ตัวแบบด้านการเมือง ตัวแบบนี้เชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากความสามารถของบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์การ กลุ่มหรือสถาบัน และความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกขององค์การ ตัวแบบนี้เห็นว่า การสร้างสมานฉันท์ วิธีการของการมีส่วนร่วม เป็นสิ่งที่ยากที่จะเกิดขึ้นได้ตามแนวทางนี้ การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นเรื่องของการเผชิญหน้า การบริหารความขัดแย้ง การแสวงหาความสนับสนุน การโฆษณาชวนเชื่อ การรู้จักสร้างเงื่อนไข และหาข้อต่อรองในการจัดสรรทรัพยากรทั้งระหว่างบุคคล กลุ่มบุคคล หน่วยงาน ตลอดจนองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ปัจจัยของการสร้างความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงเป็นเรื่องของความสามารถในการเจรจา สถานะอำนาจและทรัพยากรที่มีอยู่ของหน่วย จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การสนับสนุนจากนักการเมือง สื่อมวลชน หัวหน้าหน่วยงานอื่นๆ กลุ่มอิทธิพลและผลประโยชน์ บุคคลสำคัญต่างๆ รวมถึงศักยภาพของผู้ปฏิบัติ อันได้แก่ บุคลิกภาพ ความรู้ความสามารถ ความชำนาญ

แผนภูมิที่ 10

การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบทางการการเมือง



ที่มา: วรเดช จันทรศร. การนำนโยบายไปปฏิบัติ: ตัวแบบและคุณค่า, การวิจัยเชิงนโยบาย: รูป
 ลักษณ์ใหม่ของการกำหนดอนาคต, หน้า 222 กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์และทำปก
 เจริญผล, 2532.

6. ตัวแบบทั่วไป ตัวแบบนี้ได้รวมตัวแปรบางส่วนของตัวแบบอื่นๆ เข้าไว้ด้วยกัน
 ที่จะช่วยให้การศึกษาสภาพทั่วไปของปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ในลักษณะที่กว้างกว่าตัว
 แบบอื่นๆ โดยให้ความสำคัญต่อบัจจัยหลัก 3 บัจจัยด้วยกันคือ กระบวนการในการสื่อข้อความ
 ปัญหาทางด้านสมรรถนะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติและความร่วมมือสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ

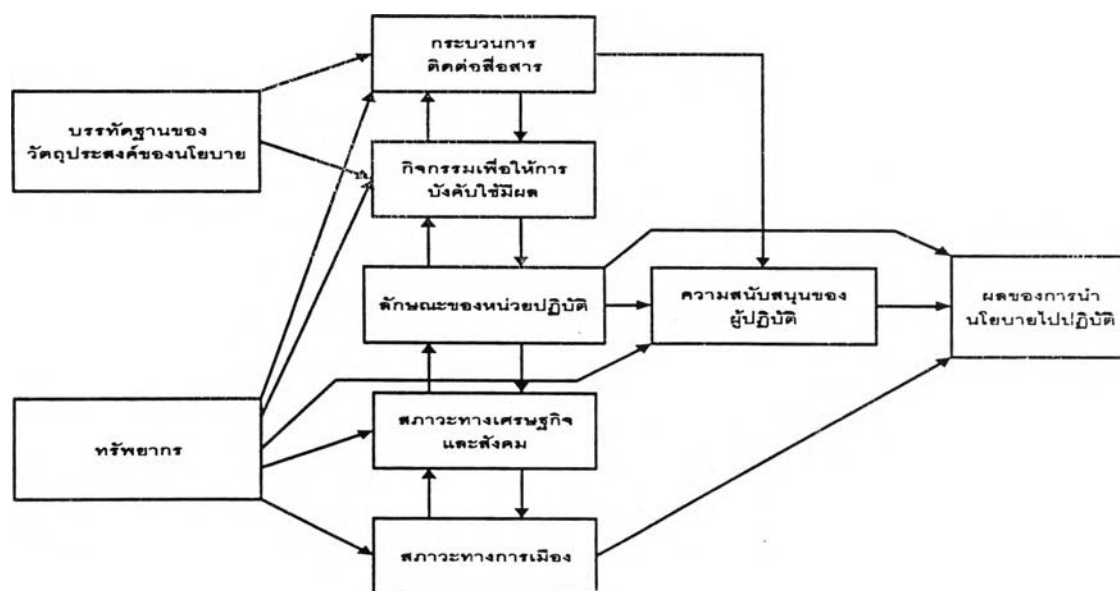
ในด้านการสื่อสารข้อความ ประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมขึ้นอยู่กับความเข้าใจของผู้ปฏิบัติ และความเข้าใจดังกล่าวจะมีมากเพียงใดขึ้นอยู่กับความชัดเจนของนโยบาย กิจกรรมต่างๆ ที่จะมีส่วนช่วยทำให้เกิดความรู้อย่างเข้าใจดีขึ้น ลักษณะของหน่วยงานที่นำไปปฏิบัติที่เกี่ยวกับความรู้ความสามารถของตัวบุคคลที่อยู่ในหน่วยงานนั้น ตลอดจนความพร้อมที่จะให้ความร่วมมือของผู้ปฏิบัติเอง

ในด้านทางสมรรถนะขององค์กร ประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับความสามารถของหน่วยปฏิบัติ ซึ่งความสามารถดังกล่าวขึ้นอยู่กับความพร้อมของทรัพยากรที่สนับสนุน กิจกรรมมุ่งใจที่จะทำให้มีการปฏิบัติดีขึ้น คุณภาพของบุคลากร ภาวะผู้นำ ความสำคัญของหน่วยงานนั้นๆ ตลอดจนสภาวะทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองโดยทั่วไป

ในด้านของตัวผู้ปฏิบัติ ประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับความร่วมมือของผู้ปฏิบัติ ซึ่งความร่วมมือดังกล่าวจะมีมากเพียงใดขึ้นอยู่กับ ความรักดีของบุคคลที่มีอยู่ต่อองค์กร ผลประโยชน์ส่วนตัว ตลอดจนความพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลงจากวิธีการปฏิบัติงานที่ทำอยู่เดิมด้วย

แผนภูมิที่ 11

ตัวแบบทั่วไปของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ



ที่มา: วรเดช จันทรศร. การนำนโยบายไปปฏิบัติ: ตัวแบบและคุณค่า, การวิจัยเชิงนโยบาย: **รูปลักษณะใหม่ของการกำหนดอนาคต**, หน้า 225 กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์และทำปกเจริญผล, 2532.

ศุภชัย ยาวะประภาส (2538: 101-118) ได้ทบทวนผลงานของนักวิชาการต่างประเทศในทศวรรษที่ผ่านมา พบว่ามีปัจจัยหลายประการที่กำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ สรุปได้ดังนี้

1. ลักษณะของนโยบาย ได้แก่ 1) ประเภทของนโยบาย กล่าวคือนโยบายที่มุ่งให้บรรลุวัตถุประสงค์ โดยเปลี่ยนแปลงสิ่งต่างๆ น้อยที่สุด จะประสบผลสำเร็จมากกว่านโยบายที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงสิ่งต่างๆ อย่างมาก 2) ผลประโยชน์ของนโยบายนั้นๆ ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายจะขึ้นอยู่กับความแพร่หลายของการรับรู้ว่านโยบายนั้นให้ผลประโยชน์มากกว่า นโยบายอื่นๆ ที่มีอยู่อย่างน้อยเพียงใด 3) ความสอดคล้องระหว่างนโยบายกับค่านิยมที่มีอยู่ ประสบการณ์ที่ผ่านมา และความต้องการของผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากนโยบายนั้น 4) ความเป็นไปได้ในการทดลองปฏิบัติ กล่าวคือ นโยบายที่สามารถนำมาทดลองปฏิบัติก่อนได้จะมีโอกาสประสบความสำเร็จมากกว่านโยบายที่ไม่สามารถทำเป็นโครงการทดลองก่อนได้ 5) ความเห็นผลได้ของนโยบาย นโยบายที่สามารถส่งผลให้เห็นได้ชัดเจน มีโอกาสประสบผลสำเร็จในทางปฏิบัติมากกว่านโยบายที่ไม่สามารถชี้ให้เห็นผลได้ชัดเจน และ 6) คุณภาพของการส่งข้อมูลย้อนกลับ

2. วัตถุประสงค์ของนโยบาย ประกอบด้วย 1) ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ กล่าวคือ นโยบายจะได้รับการปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างน้อยแค่ไหน ขึ้นอยู่กับความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้นๆ ด้วย 2) ความสอดคล้องต้องกันของวัตถุประสงค์ 3) ความยากง่ายในการรับรู้วัตถุประสงค์ หมายถึง วัตถุประสงค์นอกจากจะต้องชัดเจนและสอดคล้องกันแล้วจะต้องง่ายแก่ผู้ที่น่าไปปฏิบัติด้วย 4) ดัชนีชี้วัดความสำเร็จของนโยบาย ความสำเร็จของนโยบายขึ้นอยู่กับว่านโยบายนั้นได้แสดงให้เห็นว่าอะไรคือดัชนีที่ชี้ว่านโยบายนั้นประสบผลสำเร็จ และ 5) ความเที่ยงตรงของข่าวสารที่มีไปยังผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การที่ข้อมูลข่าวสารที่ผู้กำหนดนโยบายมีไปยังผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ยิ่งชัดเจนเท่าไร โอกาสที่นโยบายนั้นจะได้รับการปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีก็มีมากขึ้นเท่านั้น

3. ความเป็นไปได้ทางการเมือง ประกอบด้วย 1) การเจรจาระหว่างรัฐบาลกับเอกชน ความสำเร็จของนโยบายขึ้นอยู่กับระดับของการสนับสนุนหรือคัดค้านที่กลุ่มธุรกิจเอกชนมีต่อนโยบายนั้นๆ 2) ความสนับสนุนจากทุกๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง 3) ผลกระทบของนโยบายที่มีต่อกลุ่มอาชีพที่มีอิทธิพล คือหากนโยบายที่กลุ่มอาชีพที่มีอิทธิพลเห็นว่าจะส่งผลกระทบในทางลบต่อกลุ่มของตน เขาจะใช้อิทธิพลทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ เพื่อยับยั้งการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าว 4) การสนับสนุนจากชนชั้นนำ นโยบายที่ไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจังจากชนชั้นนำแล้ว โอกาสจะนำไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จจะมีน้อยมาก 5) การสนับสนุน

จากสื่อมวลชน นโยบายที่ขาดการสนับสนุนจากสื่อมวลชนหรือประชาชนโดยทั่วไป มักจะประสบปัญหาในการปฏิบัติอย่างมาก 6) การสนับสนุนจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

4. **ความเป็นไปได้ทางเทคนิคหรือทฤษฎี** การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีมักเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว และส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ลักษณะต่างๆ ดังต่อไปนี้ เป็นสิ่งที่ต้องให้ความสนใจ คือ 1) การร่างนโยบาย นโยบายที่มีลักษณะไม่ยุ่งยากซับซ้อนและมีผู้ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานไม่มากนัก มีโอกาสจะประสบผลสำเร็จในการนำไปปฏิบัติมากกว่านโยบายที่มีโครงสร้างสลับซับซ้อน และมีผู้คนหรือหน่วยงานเกี่ยวข้องมากมาย 2) ข้อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายที่ต้องการให้ผู้ปฏิบัติเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมจากที่เคยกระทำอยู่จนเคยชิน จะมีโอกาสที่จะประสบปัญหาในการนำไปปฏิบัติ 3) ทฤษฎีที่เชื่อถือได้ การเลือกสรรทฤษฎีที่ดีหรือการมีกรอบการมองปัญหาที่ถูกต้อง จะช่วยให้เกิดผลดีในการนำนโยบายไปปฏิบัติ 4) ลักษณะของเทคโนโลยี เทคโนโลยีที่นำไปใช้ในการปฏิบัติตามนโยบาย ต้องเป็นเทคโนโลยีที่สอดคล้องกับสถานการณ์หรือสภาวะแวดล้อมที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ

5. **ความเพียงพอของทรัพยากร** ได้แก่ 1) ความสนับสนุนด้านการเงินต้องมีเพียงพอ 2) กำลังและคุณภาพของบุคลากร การขาดแคลนกำลังคนและการมีปัญหาด้านคุณภาพจะมีส่วนโดยตรงต่อความไม่มีประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติ 3) ปัจจัยทางด้านบริการ ความสำเร็จของนโยบายขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านบริการต่างๆ คือ วัสดุอุปกรณ์ สถานที่ทำการ เครื่องมือเครื่องใช้ ที่ดินและอุปกรณ์อำนวยความสะดวกอื่นๆ ว่ามีเพียงพอหรือไม่

6. **ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ** ได้แก่ 1) ประเภทของหน่วยงาน หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติต้องเป็นหน่วยงานเดิมที่มีทรัพยากรอยู่แล้ว หรือหน่วยงานใหม่ที่ถูกจัดตั้งขึ้นจากแรงผลักดันของกลุ่มการเมืองที่มีอิทธิพล จึงจะส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ 2) โครงสร้างและลำดับชั้นการบังคับบัญชา เนื่องจากการติดต่อสื่อสารและการควบคุมบังคับบัญชาเป็นเรื่องที่สำคัญ ฉะนั้น หน่วยงานขนาดเล็กที่มีลำดับชั้นการบังคับบัญชาน้อย จำนวนผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามาก จะมีโอกาสประสบความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่าหน่วยงานขนาดใหญ่ที่มีระดับชั้นและสายการบังคับบัญชามากมาย แต่มีผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาน้อย 3) ความสามารถของผู้นำ ภาวะผู้นำที่เข้มแข็งมีความสามารถในการระดมความสนับสนุนจากแหล่งต่างๆ กับความสามารถในการสังเคราะห์เพื่อสร้างสิ่งขึ้นมาใหม่เป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่ช่วยให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จ 4) ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่กำหนดนโยบายกับหน่วยงานปฏิบัติตามนโยบาย ซึ่งเน้นความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการ ยิ่งมีมากเท่าใดโอกาสที่นโยบายจะประสบผลสำเร็จมีมากเท่านั้น 5) ลำดับชั้นของ

การสื่อสารแบบเปิด การเปิดโอกาสให้มีการสร้างสายใยแห่งความสัมพันธ์ทั้งในแนวนอนและแนวตั้ง และอื่นๆ จะมีส่วนที่สำคัญในการกำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย

7. **ทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ** ได้แก่ 1) ทัศนคติที่มีต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย นโยบายที่ผู้ปฏิบัติจะนำไปปฏิบัติด้วยดีต้องเป็นนโยบายที่ผู้ปฏิบัติเข้าใจ เห็นด้วยและมีความผูกพัน 2) ผลกระทบที่มีต่อพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายที่มีผลให้ผู้ปฏิบัติต้องเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไปจากเดิมที่ได้ปฏิบัติมาเป็นเวลานาน มักจะประสบผลล้มเหลว ส่วนนโยบายที่ไม่กระทบกระเทือนต่อพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติจะมีโอกาสสำเร็จสูง 3) ความขัดแย้งที่มีต่อค่านิยมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ถ้าผู้ปฏิบัติไม่เห็นด้วยกับนโยบายจะนำไปสู่การเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามนโยบาย หรือเลือกปฏิบัติเฉพาะส่วนที่ไม่ขัดกับคุณค่าที่ตนเองยึดถือ จะทำให้ล้มเหลว 4) ผลกระทบที่มีต่องาน อำนาจ ศักดิ์ศรี และผลประโยชน์ของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ การมอบหมายงานให้กับผู้ที่มีความเห็นหรือมีผลประโยชน์ไม่สอดคล้องกับนโยบายนั้นเท่ากับเป็นการเรียกร้องความยุ่งยาก เนื่องจากผู้กำหนดนโยบายจะต้องแสวงหาวิธีการต่างๆ มาควบคุมพฤติกรรมของผู้ไม่เห็นด้วย

8. **ความสัมพันธ์ระหว่างกลไกต่างๆ ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ** ได้แก่ ลักษณะสำคัญดังนี้ 1) จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ยิ่งหน่วยงานที่ต้องเกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีมากเท่าใด ปัญหาเรื่องการประสานงานระหว่างหน่วยงานจะมีมากขึ้นเท่านั้น และปัญหาการประสานงานมีมากเท่าใด โอกาสที่นโยบายจะล้มเหลวมีมากขึ้น 2) จำนวนจุดตัดสินใจ จำนวนจุดตัดสินใจมีมาก ความล่าช้าในการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายก็มีมากขึ้น 3) ความสัมพันธ์ดั้งเดิม ความสัมพันธ์ในอดีตที่ดีจะส่งผลให้การปฏิบัติตามนโยบายเป็นไปด้วยดี 4) การแทรกแซงของหน่วยงานระดับบน นโยบายจะประสบปัญหาหากถูกแทรกแซงจากหน่วยงานระดับบนมากเกินไป

สมบัติ อารงธัญวงศ์ (2540: 432, 446) ได้ศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติจากนักวิชาการต่างๆ และสรุปว่าปัจจัยต่างๆ ได้แก่ แหล่งที่มาของนโยบาย ความชัดเจนของนโยบาย การสนับสนุนนโยบาย ความซับซ้อนในการบริหารงาน สิ่งจูงใจของผู้ปฏิบัติ และการจัดสรรทรัพยากร เพื่อสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เหมาะสมและเพียงพอ ปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ จะได้รับผลกระทบจากเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องหลายประการ เช่น ข้อจำกัดทางกฎหมาย ความจำเป็นในการพิจารณาตามหลักเหตุผลของระบบราชการ และความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ อาจขึ้นอยู่กับปัจจัยที่มีลักษณะร่วมกัน หรือปัจจัยที่มีลักษณะเฉพาะตามลักษณะของนโยบาย แผนงานหรือโครงการก็ได้

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยในต่างประเทศ

ผลงานการวิจัยอื่นๆ ที่แสดงถึงปัจจัยต่างๆ ที่มีความสัมพันธ์กับการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีดังนี้

Choi (1991) ซึ่งได้เสนอทฤษฎีความไม่เหมือนกันในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากสี่กรณีศึกษาในประเทศเกาหลี โดยศึกษาถึงความแตกต่างกันในปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของแต่ละนโยบาย ในเรื่องของการสร้างหรือการจัดกระบวนการในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความสัมพันธ์ระหว่างการกำหนดนโยบายและการนำไปปฏิบัติ พบว่า นโยบายที่มีสาระของนโยบายและสภาพแวดล้อมของนโยบายที่แตกต่างกัน ควรนำไปปฏิบัติด้วยรูปแบบที่ไม่เหมือนกัน โดยปัจจัยด้านการบริหารงานของรูปแบบเฉพาะของกรณีศึกษาที่แตกต่างกันคือ 1) การใช้วิธีการควบคุม 2) การใช้วิธีการประนีประนอม 3) การดำเนินการแบบสุขุมรอบคอบ และ 4) การใช้มาตรการควบคุม ป้องกัน

Alberta (1994) ได้ศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยไม่ใช้แนวคิดและผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจของระบบราชการ และการควบคุมตามสายการบังคับบัญชา โดยมุ่งให้ความสำคัญกับแนวคิดที่ว่า การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเป็นกระบวนการทางสังคมที่สามารถสร้างขึ้นได้ในสภาพที่เป็นจริงของสังคม ซึ่งในระหว่างที่กระบวนการดังกล่าวเกิดขึ้น กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ จะเข้ามาปกป้องเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีของสมาชิกในกลุ่ม ปฏิกริยาที่เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพนี้จะกลายเป็นแนวปฏิบัติของนโยบาย และนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงบทบาทหน้าที่ของสังคม ในการศึกษาดังกล่าวได้ใช้ตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการริเริ่มสร้างสรรค์ คือ 1) สภาพแวดล้อมของนโยบาย 2) ตัวนโยบาย และ 3) วิธีการที่จะทำให้การมีส่วนร่วมส่งผลถึงตัวบุคคลเหล่านั้น โดยนำกรอบความคิดนี้ไปตรวจสอบกับกรณีศึกษาของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบผลสำเร็จกรณีหนึ่ง

Hahn, Greene และ Waterman (1996) ได้ทำการประเมินผลการนำนโยบายสาธารณะด้านการศึกษาไปปฏิบัติ โดยการดำเนินงานของโครงการที่เป็นนวัตกรรมจำนวน 11 โครงการ พบประเด็นที่น่าสนใจหลายประการ เช่น 1) มีความเป็นไปได้ในการนำแผนงาน/โครงการที่เป็นนโยบายของรัฐไปปฏิบัติในพื้นที่ที่แตกต่างกัน มีปัญหาไม่เหมือนกัน โดยการออกแบบโครงการที่มีความแตกต่างกันไป 2) สิ่งที่ขาดหายไปจากโครงการหลายๆ โครงการคือ การเข้าไปมีส่วนช่วยเหลือสนับสนุนอย่างเหนียวแน่นจากนักวิชาการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วย

ให้การดำเนินงานบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ 3) ความสำเร็จของโครงการจะเกิดขึ้นได้เมื่อมีความร่วมมือของหน่วยงาน องค์กรและบุคคลต่างๆ ทั้งในเรื่องของการวางแผนโครงการและการปฏิบัติตามโครงการ 4) มีแนวทางหลากหลายที่จะจัดตั้งองค์กรความร่วมมือขึ้น ซึ่งความร่วมมือนั้นจะเข้มแข็งหากองค์กรดังกล่าวประกอบไปด้วยบุคลากรหลักที่มาจากหลายสาขา และความร่วมมือที่เข้มแข็งนั้นมิได้เกิดขึ้นอย่างทันทีทันใด แต่จะเกิดขึ้นเมื่อผ่านการดำเนินงานที่เต็มไปด้วยความยากลำบากและใช้วิธีการประนีประนอม ฯลฯ

ผลงานการวิจัยที่ชี้ให้เห็นถึงปัจจัยด้านรูปแบบของการบริหารที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ผลงานของ Gaziel (1994) ซึ่งพบว่าในการนำนโยบายปฏิรูปการศึกษาไปปฏิบัติในประเทศอิสราเอลนั้น มีปัญหาหรือข้อจำกัดในเรื่องของระบบการศึกษาที่เป็นแบบรวมอำนาจสู่ส่วนกลาง ผลการวิจัยให้ข้อเสนอแนะว่า การจะดำเนินการปฏิรูปการศึกษาให้ประสบผลสำเร็จได้จะต้องทำให้การศึกษาสามารถตอบสนองหรือตรงตามความต้องการของผู้รับบริการ และต้องมีความพยายามที่จะทำให้กลุ่มนักการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ให้การสนับสนุน

Wohistetler และ Mohrman (1996) แห่งมหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนียได้ ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับนโยบายการศึกษาในเรื่องของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาด้วยรูปแบบของ School-Based Management ที่มีการกระจายอำนาจในการควบคุมงานจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษา โดยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาในท้องถิ่นเป็นผู้ควบคุมดูแล ได้แก่ ผู้บริหารโรงเรียน ครู ผู้ปกครองและสมาชิกของชุมชน พบว่าในการดำเนินงานนั้นมีการนำหลักการบริหารที่ประสบผลสำเร็จมาแล้วในองค์กรเอกชนมาใช้ดังนี้คือ 1) ให้อำนาจการตัดสินใจแก่ผู้เกี่ยวข้องทั้งในเรื่องของนโยบาย การปฏิบัติและการสั่งการ โดยเฉพาะในเรื่องของงบประมาณและหลักสูตร 2) ให้ความรู้แก่คนในหน่วยงานทั้งด้านเทคนิค การจัดการ ทักษะงาน (job skills) ทักษะของการทำงานเป็นทีม (teamwork skills) 3) ให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับองค์กรรวมถึงรายรับ-จ่ายขององค์กร และ 4) การใช้ระบบการให้รางวัลที่ดูจากผลงานขององค์กรและผลที่เกิดจากแต่ละบุคคล

อย่างไรก็ตาม ในเรื่องของปัจจัยด้านการกระจายอำนาจการบริหารนี้ Rondinelli, Middleton และ Verspoorn (1990) ซึ่งทำการศึกษากฎการศึกษาของประเทศที่กำลังพัฒนาในหลาย ๆ ประเทศ พบว่า การนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติยังไม่ประสบผลสำเร็จ สาเหตุหนึ่งเกิดจากปัจจัยสำคัญคือ การที่นักวางแผนเพื่อปฏิบัติการของประเทศเหล่านั้นรวมทั้งผู้เชี่ยวชาญจากองค์กรระหว่างประเทศที่เข้าไปเป็นทีปรึกษาทั้งหลายไม่เข้าใจธรรมชาติของงาน และไม่เข้าใจสภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ อันเป็นองค์ประกอบในการสร้างยุทธศาสตร์ทางการบริหาร และได้กล่าวว่ากระจายอำนาจการบริหารเป็นเพียงตัวแปรหนึ่งในกระบวนการบริหารที่มี

ความเหมาะสมกับยุทธศาสตร์การบริหารแบบใดแบบหนึ่งเท่านั้น ไม่ได้เหมาะสมกับยุทธศาสตร์การบริหารทั้งหมด

นอกจากนี้ ผลการวิจัยที่ชี้ให้เห็นถึงปัจจัยต่างๆ ที่มีความสัมพันธ์กับการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น ปัจจัยทางด้านนโยบาย ได้แก่ผลงานของ Oladajo (1993) ทำการศึกษาปัจจัยที่มีเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายการเรียนการสอนสองภาษาไปดำเนินการในประเทศไนจีเรีย พบว่า นโยบายดังกล่าวยากต่อการปฏิบัติ เนื่องจากนโยบายที่กำหนดไว้มีวัตถุประสงค์ที่สูงเกินไป ไม่สอดคล้องกับสภาพที่เป็นจริง และปัญหาพื้นฐานต่างๆ ที่เกิดขึ้นถูกละเลยไม่ได้รับการเอาใจใส่ ซึ่งมีผลทำให้นโยบายอาจต้องถูกล้มเลิกไป

ผลงานที่ชี้ให้เห็นถึงปัจจัยทางด้านสังคม คือ Reed (1995) ทำการประเมินผลการกำหนดนโยบายด้านศีลธรรมกับการเมืองและการนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติในสหรัฐอเมริกา พบว่ามีปัญหาอย่างมาก เนื่องจากความเชื่อที่ยึดถือกันมานานและความเข้าใจที่ฝังลึก มีผลต่อกระบวนการกำหนดนโยบาย สำหรับประเทศจีนปัญหาดังกล่าวมีน้อยกว่า ผลการวิจัยได้ตรวจสอบใน 3 ประเด็นที่แตกต่างกันระหว่างสังคมของทั้งสองประเทศ คือ ศีลธรรม/ศาสนา ความจริง/ค่านิยม หรือ ปัจเจกบุคคล/ความสัมพันธ์ในสังคม

นอกจากนั้น ผลงานวิจัยอื่นๆ ที่ชี้ให้เห็นถึงปัจจัยหลายประการที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ ผลงานของ Greyerbieht (1993) ทำการวิจัยเกี่ยวกับนโยบายการศึกษาและการนำไปปฏิบัติในเรื่องการให้เด็กพิการเรียนร่วมชั้นเรียนกับเด็กปกติในรัฐเวอร์จิเนีย ผลการวิจัยพบว่า มีปัญหาหลายประการ ได้แก่ กระบวนการฝึกอบรมบุคลากรที่ไม่มีประสิทธิผล ความเชื่อและทัศนคติที่ไม่ดี ความไม่ยืดหยุ่นหรือไม่มีประสิทธิภาพของนโยบายและกระบวนการนำไปปฏิบัติ ครูขาดการช่วยเหลือสนับสนุน ขาดเงินทุนและทรัพยากรต่างๆ ยุทธศาสตร์การดำเนินงานของผู้บริหาร ยังไม่ดีพอ การสื่อสารที่ไม่มีประสิทธิภาพ ผลการวิจัยได้ให้ข้อเสนอแนะว่า การจะปฏิบัติตามนโยบายได้ประสบผลสำเร็จจะต้อง 1) ทำให้เกิดทัศนคติและค่านิยมที่ดี 2) พัฒนาปรัชญาและแผนเพื่อการอยู่ร่วมกัน 3) ให้การฝึกอบรมในการอยู่ร่วมกัน 4) ให้การสนับสนุนอย่างเพียงพอสำหรับการเรียนการสอนในห้องเรียน 5) ใช้ยุทธศาสตร์การสอนร่วมกัน และ 6) จัดตั้งองค์การบริหารงาน และ Awanbor (1995) ประเมินผลนโยบายด้านการศึกษาพิเศษของประเทศไนจีเรีย ภายหลังจากการดำเนินงานได้ 10 ปี พบว่า มีประเด็นที่ต้องนำมาทบทวนหาข้อเสนอแนะเพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีประสิทธิภาพ คือ ปัญหาการขาดเงินทุน ค่านิยมที่มีข้อจำกัด การขาดเอกสารที่เป็นกฎหมายรองรับที่จะช่วยให้ข้อกำหนดในการให้บริการมีความชัดเจน และการขาดกฎหมายพื้นฐานสำหรับบุคคลพิการ

Durant (1996) พบว่านโยบายด้านสังคมเมื่อถูกนำไปปฏิบัติจะเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลากหลายสาขา ดังเช่น ในเรื่องของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งประเด็นสำคัญคือ ต้องมีการประสานงานระหว่างสาขาต่างๆ นอกเหนือจากหน่วยงานด้านสังคมโดยตรง ทุกๆ ฝ่ายจึงควรมีส่วนร่วมในการจัดทำนโยบาย การตัดสินใจนโยบายและการปฏิบัติงานตามนโยบาย ฉะนั้นการมีระบบข้อมูลข่าวสารที่มีประสิทธิภาพทั้งในส่วนกลางและท้องถิ่นจึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่ง นอกจากนี้ผลงานวิจัยของเขายังได้ให้ข้อเสนอแนะประการหนึ่งว่า การที่จะช่วยให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จได้คือ การให้มีองค์กรกลางทำหน้าที่ประสานระหว่างผู้กำหนดนโยบายและผู้นำไปปฏิบัติ (Social Policy Brokers) ซึ่งเป็นองค์กรสำคัญที่จะช่วยพัฒนาแนวคิดของนโยบายออกไปให้เห็นเป็นรูปธรรม รวมทั้งทำหน้าที่สร้างความตกลงร่วมกันในการจัดทำแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติ องค์กรดังกล่าวอาจเป็นกลุ่มของผู้เชี่ยวชาญที่ให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรี องค์กรเอกชน และกลุ่มนักคิดต่างๆ

การนำนโยบายปฏิรูปการศึกษาไปปฏิบัติของประเทศต่าง ๆ

ในทศวรรษที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันหลายประเทศทั่วโลก ได้มีการเคลื่อนไหวด้านการศึกษามาก โดยมีการปฏิรูปการศึกษาเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงของโลกในอนาคตที่จะเกิดขึ้น ประสบการณ์จากการปฏิรูปการศึกษาทำให้เห็นถึงปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายการศึกษาไปปฏิบัติในแต่ละประเทศ ดังนี้

สหรัฐอเมริกา

ในการสังเคราะห์ผลงานวิจัยเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษาของสหรัฐอเมริกา 12 เรื่อง พบว่า ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายปฏิรูปการศึกษาไปปฏิบัติในระดับสถานศึกษา (สตีเวน ไคลน์ และคณะ, 2541) คือ

1. ปัจจัยด้านการมีภาวะผู้นำที่เข้มแข็ง นโยบายปฏิรูปการศึกษาที่ประสบผลสำเร็จเกิดจากการมีผู้นำที่เข้มแข็งที่ช่วยวางแผน ริเริ่ม และบริหารให้กิจกรรมการปฏิรูปดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง สามารถทำให้แนวคิดการปฏิรูปถูกนำไปปฏิบัติได้ ประสบการณ์ได้ชี้แนะว่าผู้นำที่ดีต้องเป็นผู้มีลักษณะดังนี้ คือ 1) มีความสามารถในการบริหารกิจกรรมการปฏิรูป 2) มอบอำนาจให้ผู้อื่นในการปฏิบัติ 3) มีความรับผิดชอบ 4) สร้างความรู้สึกร่วมเป็นเอกฉันท์ของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง 5) ได้รับความสนับสนุนจากผู้ที่มีส่วนร่วม และ 6) ได้รับการสนับสนุนจากทางราชการ
2. ปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจและทัศนคติของผู้ที่เกี่ยวข้อง นโยบายปฏิรูปการศึกษาที่ประสบผลสำเร็จเกิดจากการที่แต่ละบุคคลเข้าใจจุดมุ่งหมายของการปฏิรูป และปฏิบัติหน้าที่ความรับผิดชอบในส่วนของตนตามที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผลสำเร็จ เนื่องจากผู้มี

ส่วนร่วมในการดำเนินการอาจมีความคิดเห็นที่แตกต่างกัน จึงเป็นสิ่งสำคัญในการชี้ให้เห็นจุดมุ่งหมายของนโยบายที่ตรงกัน และทำให้ได้รับการสนับสนุนจากผู้ที่เกี่ยวข้องทุกคน โรงเรียนที่สามารถดำเนินงานประสบผลสำเร็จใช้มีกระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์ที่เกิดจากครู นักเรียน ผู้ปกครอง นักธุรกิจ เข้ามามีส่วนร่วม โดยมีวัตถุประสงค์ในการสร้างความรู้สึกร่วมกัน และให้ได้รับความสนับสนุนสูงสุด มีการมอบอำนาจให้บุคคลเหล่านั้นดำเนินการ เพื่อเป้าหมายเดียวกันก็คือ ทำให้การปฏิรูปการศึกษาประสบผลสำเร็จ

3. ปัจจัยด้านเวลา การมีช่วงเวลาที่เหมาะสม คือมีเวลาที่จะเตรียมการก่อนเริ่มดำเนินการ และการทิ้งช่วงเวลาอย่างเหมาะสมเพื่อรอดูผลที่เกิดขึ้นหรือผลลัพธ์ในระยะแรก มีความสำคัญต่อความสำเร็จ เนื่องจากการนำนโยบายปฏิรูปการศึกษาไปปฏิบัติจำเป็นต้องมีการวางแผน และเมื่อดำเนินการแล้วต้องการการสนับสนุนอย่างกว้างขวาง ช่วงเวลาดังกล่าวอาจเกิดความตึงเครียดให้แก่ผู้ปฏิบัติ เนื่องจากการนำนวัตกรรม/ยุทธศาสตร์ใหม่ๆ มาใช้ ผลการวิจัยกล่าวว่าการคาดหวังที่จะได้รับผลตอบแทนในเวลาที่รวดเร็วมากเกินไปอาจเป็นเครื่องชี้ว่าความล้มเหลวได้ และเนื่องจากการดำเนินงานตามนโยบายปฏิรูปในระยะแรกเป็นกระบวนการลองผิดลองถูก ฉะนั้นการปรับปรุงแก้ไขวิธีการดำเนินงานจึงถือเป็นเรื่องปกติที่ต้องดำเนินการ

4. ปัจจัยด้านการพัฒนาบุคลากร การนำนโยบายปฏิรูปการศึกษาไปปฏิบัติส่วนใหญ่ต้องการการเปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐานในบทบาทและความรับผิดชอบของบุคคลต่างๆ ผู้เกี่ยวข้องจะได้รับการขอร้องให้รับภาระงานใหม่นอกเหนือจากหน้าที่ปกติ แม้ว่าแนวคิดพื้นฐานของการปฏิรูปอาจไม่ใช่เรื่องยากที่จะทำความเข้าใจ แต่การนำไปสู่การปฏิบัติเป็นเรื่องที่ท้าทาย เนื่องจากแต่ละคนจะต้องรับบทบาทหน้าที่ที่อาจไม่คุ้นเคยมาก่อน จึงต้องการได้รับการพัฒนาให้มีความรู้ความสามารถที่จะดำเนินการได้

ผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่าโรงเรียนที่นำนโยบายปฏิรูปการศึกษาไปปฏิบัติเป็นผลสำเร็จจะโยงการพัฒนาบุคลากรกับวัตถุประสงค์ของโครงการ การให้ครูระบุความต้องการด้านการฝึกอบรมของตนเอง การใช้ประสบการณ์จากงานที่คนอื่นได้ทำมาก่อนช่วยให้เกิดแนวคิดของการทำงานและพัฒนางานต่อไปได้ การแลกเปลี่ยนข้อมูลโครงการนำร่องจึงมีประโยชน์อย่างยิ่ง หัวข้อของการอบรมครู หรือการประชุมเชิงปฏิบัติการที่สำคัญๆ ได้แก่ การติดต่อสื่อสาร การแก้ไขปัญหา การดำเนินการประชุมอย่างมีประสิทธิภาพ ภาวะผู้นำและการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง

5. ปัจจัยด้านยุทธศาสตร์การดำเนินงาน การยึดหยุ่นของวิธีการปฏิบัติเป็นหัวใจสำคัญของการดำเนินงานตามนโยบายปฏิรูปที่ประสบผลสำเร็จ ผลงานวิจัยเสนอแนะให้นักปฏิรูปการศึกษาใช้ยุทธศาสตร์ที่หลากหลายและสนองต่อสภาพและความต้องที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งรวมถึงการวางแผนแก้ไขปัญหามากมาย ตัวอย่างของยุทธศาสตร์ที่เคร่งครัด มากเกินไป คือ ประสบการณ์ความล้มเหลวของนักปฏิรูปเทคโนโลยีเพื่อการเรียนการสอนในระยะแรก คือ

การสร้างหลักสูตรที่ไม่ใช่ครูเลย โดยข้ามผ่านไปที่นักเรียนโดยตรง ครูแทบจะไม่มีบทบาทในชั้นเรียน ซึ่งท้ายสุดได้พบว่า กิจกรรมการสอนที่ใช้เทคโนโลยีซึ่งประสบความสำเร็จมากที่สุด คือ วิธีของทางสายกลาง ที่ครูมีโอกาสปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเนื้อหาให้เหมาะสมกับชั้นเรียนของตนและความสนใจในหลักสูตรท้องถิ่น การยึดหยุ่นของวิธีปฏิบัติที่เกิดจากการผสมผสานระหว่างของใหม่กับของเก่าที่สามารถนำไปสู่ความสำเร็จได้

6. ปัจจัยด้านการจัดการ

6.1 การออกแบบโครงสร้างขององค์กรใหม่ เนื่องจากการนำนโยบายปฏิรูปการศึกษาไปปฏิบัติก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลง ซึ่งบางครั้งภารกิจที่ต้องปฏิบัติอาจไม่สอดคล้องกับโครงสร้างองค์กรของโรงเรียน จึงจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงโครงสร้างพื้นฐานของโรงเรียนให้สามารถสนับสนุนวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปได้ ช่วยให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงาน การสร้างเสริมความเข้าใจ ลดความขัดแย้งของผู้มีส่วนร่วมมากขึ้น และการเรียนรู้ซึ่งกันและกัน การระดมความคิด เพื่อค้นหาวิธีการที่จะนำไปปฏิบัติ นอกจากนั้น การที่เปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์กรใหม่นอกจากจะเชื่อมต่อการทำงานร่วมกันเป็นทีมภายในโรงเรียนแล้ว ต้องเชื่อมต่อการแลกเปลี่ยนข้อมูล หรือความร่วมมือระหว่างโรงเรียน เชื้อให้เกิดการติดต่อสื่อสารอย่างใกล้ชิดระหว่างผู้ปกครองและชุมชน อันเป็นจุดเน้นสำคัญของการปฏิรูปด้วย

6.2. การจัดการทรัพยากร การนำนโยบายปฏิรูปการศึกษาไปปฏิบัติสำเร็จได้หากมีการจัดสรรทรัพยากรด้านการเงินและบุคลากรที่มีอยู่ใหม่ โดยทำให้มีการทุ่มเททรัพยากรไปยังพื้นที่ที่มีความจำเป็นมากที่สุดได้ โรงเรียนหลายแห่งได้พยายามแสวงหางบประมาณสนับสนุนใหม่จากแหล่งต่างๆ อย่างเข้มแข็ง ผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่าครูต้องได้รับผลตอบแทนในการดำเนินงานปฏิรูป เพราะขณะที่โรงเรียนต้องการให้ครูปฏิบัติหน้าที่ในบทบาทใหม่ๆ และรับผิดชอบพิเศษที่เพิ่มมากขึ้น ครูมักไม่ได้รับการชดเชยสำหรับเวลาที่เสียไป การใช้วิธีการอาสาสมัครจากครูอาจส่งผลให้ครูหมดพลังและเปลี่ยนงานในที่สุด ซึ่งทำให้โรงเรียนสูญเสียบุคลากรที่มีค่าและต้องเสียเวลากับการจัดหาและฝึกอบรมครูใหม่

การจัดสรรทรัพยากรที่จำเป็นได้แก่ การจัดให้มีเงินสำหรับฝึกอบรมและพัฒนาทักษะซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการปฏิรูป การใช้วิธีการปรับตารางเวลาสอนออกเป็นช่วงๆ เพื่อให้ครูมีโอกาสวางแผนร่วมกัน การสอนเป็นทีม จ้างครูในระยะสั้นในราคาถูกลง การจัดสรรงบประมาณให้โรงเรียนเป็นก้อน การใช้ทรัพยากรจากภาคเอกชน การร่วมเป็นหุ้นส่วนกันของเอกชน นอกจากนั้นการดำเนินการในระยะแรกจำเป็นต้องมีการลงทุนด้านทรัพยากรอย่างเพียงพอ จึงต้องวางแผนระยะยาว เพื่อให้มั่นใจว่าจะมีทรัพยากรพอที่จะดำเนินการต่อไปได้

6.3. การประเมินตนเอง การนำนโยบายปฏิรูปการศึกษาไปปฏิบัติเป็นกระบวนการที่จำเป็นจะต้องเดินหน้าอยู่เสมอ ผู้มีส่วนร่วมในการดำเนินงานต้องตรวจสอบ

ตัวเองและปรับปรุงโครงการอยู่ตลอดเวลา รวมถึงการทบทวนแก้ไข ปรับปรุงอยู่เสมอ เนื่องจากสภาพแวดล้อมทั้งภายในโรงเรียนและนอกโรงเรียนเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา การติดตามตรวจสอบจึงต้องเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลาเช่นกัน ทั้งนี้เพื่อดูว่ายุทธศาสตร์ที่ใช้อยู่ยังคงได้ผลหรือไม่ รวมถึงการประเมินว่าขณะนี้กำลังอยู่ ณ ที่ใด และกำลังมุ่งไปที่ใด การกระทำที่ผ่านมาส่งผลตามที่ต้องการหรือไม่

7. ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของชุมชน การดำเนินงานตามนโยบายปฏิรูปการศึกษาของสหรัฐอเมริกาได้มีการเปลี่ยนแปลงลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนและชุมชน โดยเปลี่ยนบทบาทของสมาชิกในครอบครัวและชุมชนในกระบวนการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ปกครองจะได้รับการเรียกร้องให้เข้ามามีส่วนร่วมในการศึกษาของบุตรหลานอย่างจริงจัง และมุ่งเน้นการกระตุ้นให้ผู้ปกครองประเมินคุณภาพการสอนในชั้นเรียน

ในประเด็นการมีส่วนร่วมของพ่อแม่ผู้ปกครองนี้ สหรัฐอเมริกาได้ให้ความสำคัญอย่างยิ่งโดยกำหนดเป็นหนึ่งในเป้าหมายแปดประการของนโยบายการปฏิรูปการศึกษา และได้กำหนดแนวทางการมีส่วนร่วมของพ่อแม่ผู้ปกครองไว้ 6 ระดับ คือ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2544: 21-26) 1) ระดับของการอบรมเลี้ยงดูในฐานะที่เป็นพ่อแม่ ต้องเตรียมเด็กให้มีความพร้อมเพื่อเข้าสู่กระบวนการเรียนรู้ 2) ระดับของการสื่อสารระหว่างบ้านและโรงเรียน เป็นการสื่อสารสองทางเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารของตัวเด็กระหว่างโรงเรียนและผู้ปกครอง 3) ระดับของการเป็นอาสาสมัครเพื่อการศึกษา โดยที่การปฏิรูปการศึกษาต้องการความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะหลายด้านที่บางครั้งครูอาจมีความรู้ไม่เพียงพอ จึงขอให้ผู้ปกครองอาสาสมัครเข้าร่วมงาน รวมทั้งเป็นวิทยากรพิเศษอีกด้วย 4) ระดับของการจัดการเรียนการสอนที่บ้าน หมายถึงการจัดสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยที่เอื้อต่อการเรียนรู้ของเด็ก ให้ผู้ปกครองทำหน้าที่เสมือนครู ในการสอนและเป็นที่ปรึกษาในการแสวงหาความรู้ของเด็ก 5) ระดับของการเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของโรงเรียน ในการวิเคราะห์ แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งด้านวิชาการ บุคลากร การเงิน ซึ่งรวมถึงการเข้ามาเป็นกรรมการสถานศึกษา และ 6) ระดับของการเป็นผู้ประสานงานในการระดมทรัพยากรให้แก่โรงเรียนทั้งในและนอกชุมชน

สหราชอาณาจักร

จากรายงานการปฏิรูปการศึกษาของสหราชอาณาจักร (กระทรวงศึกษาและการจ้างงาน, 2542) พบว่าปัจจัยสำคัญที่มีความสัมพันธ์กับของกรนำนโยบายปฏิรูปการศึกษาไปปฏิบัติมีดังนี้

1. ปัจจัยด้านการพัฒนาบุคลากร สหราชอาณาจักรได้มีการฝึกอบรมและการพัฒนาครูประจำการเป็นเวลาช้านานแล้ว ในแต่ละปีทุกโรงเรียนได้กันเวลาส่วนหนึ่งไว้สำหรับการอบรมครูประจำการของทั้งโรงเรียน ทางโรงเรียนจึงได้ใช้เวลาดังกล่าวเพื่อพิจารณาเรื่องสำคัญเร่งด่วนในด้านการพัฒนาตามที่พบว่าจำเป็น นอกจากนี้ ทางการยังส่งเสริมครูแต่ละคนให้เข้ารับการอบรมในหลักสูตรพัฒนาวิชาชีพระยะสั้น และปฏิบัติหน้าที่เป็นครูเฉพาะสาขาวิชา ตัวอย่างเช่น เป็นผู้ประสานงานความต้องการเป็นพิเศษด้านการศึกษา โดยปกติแล้ววงศ์การบริหารการศึกษาส่วนท้องถิ่น เป็นผู้จัดการฝึกอบรม ซึ่งครอบคลุมหัวข้อต่างๆ เป็นจำนวนมาก ตั้งแต่หลักสูตรไปจนถึงการบริหารจัดการ

2. ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของชุมชน

2.1 การมีส่วนร่วมขององค์กรต่างๆ สหราชอาณาจักรเป็นผู้นำในด้านการพัฒนาความร่วมมือระหว่างการศึกษากับธุรกิจ ในปัจจุบันกว่าร้อยละ 90 ของโรงเรียนมัธยมศึกษาและร้อยละ 60 ของโรงเรียนประถมศึกษามีความสัมพันธ์กับธุรกิจ ในขณะที่นักเรียนที่เรียนในปีสุดท้ายของการศึกษาภาคบังคับเกือบทั้งหมดได้ฝึกงานเพื่อมีประสบการณ์ในการทำงานเยาวชนได้รับประโยชน์เป็นอย่างมากจากประสบการณ์จริงในสถานประกอบการ ซึ่งเสริมการเรียนรู้ในชั้นเรียน ความร่วมมือดังกล่าวรวมถึงประสบการณ์ในการทำงานสำหรับนักเรียน การจัดให้ครูได้ปฏิบัติงานในภาคธุรกิจและการจัดให้ธุรกิจมีส่วนร่วมในกิจการของโรงเรียน องค์กรบริหารโรงเรียน โครงการที่ใช้เงินอุดหนุนภาคมหาชน/เอกชนเพิ่มจำนวนขึ้นเรื่อยๆ

นอกจากนี้หุ้นส่วนในลักษณะของอาสาสมัครเป็นสิ่งที่ดี ประชาชนจำนวนมากได้ให้ความสนับสนุนโรงเรียนในลักษณะชั่วคราวหรืออาสาสมัคร ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนที่สุดคือ กรรมการบริหารโรงเรียน 300,000 คน ซึ่งเสียสละเวลาและพลังงานอย่างมากมายในการปฏิบัติหน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมายของตน และมักจะให้ความช่วยเหลือสนับสนุนนอกเหนือจากหน้าที่อีกมาก

2.2 การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการบริหารโรงเรียน ในด้านการบริหาร โดยกรรมการโรงเรียนนั้น พบว่า โรงเรียนในอุปถัมภ์ขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นทุกแห่งในอังกฤษและเวลส์จะต้องมีคณะกรรมการบริหารโรงเรียน ประกอบด้วย ผู้แทนขององค์กรฯ ชุมชน ผู้ปกครองและครูผู้สอนของโรงเรียนนั้น มีหน้าที่ตัดสินใจเกี่ยวกับแนวทางทั่วไปของโรงเรียน และจะต้องดำเนินการให้มีการปฏิบัติตามหลักสูตรแห่งชาติ รวมถึงมีการสอนด้านศาสนา คณะกรรมการฯ จะตัดสินใจว่าจะใช้งบประมาณอย่างไรและโรงเรียนควรจะมีบุคลากรจำนวนเท่าใด โดยทำหน้าที่คัดเลือกครูรวมทั้งครูใหญ่ และรับผิดชอบในด้านการส่งเสริมและรักษาวินัยบุคลากร

อื่นๆ นอกจากครูใหญ่ นอกจากนี้คณะกรรมการฯ ทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างชุมชนท้องถิ่นและโรงเรียน

2.3 การมีส่วนร่วมของพ่อแม่ผู้ปกครอง นับตั้งแต่เดือนกันยายน พ.ศ. 2542 ที่ผ่านมา โรงเรียนของรัฐในสหราชอาณาจักรทุกแห่งได้ร่วมมือกับผู้ปกครองจัดทำพันธสัญญาซึ่งเป็นข้อตกลงระหว่างบ้านกับโรงเรียนเป็นลายลักษณ์อักษรขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2544: 40-41) ข้อตกลงดังกล่าวแสดงถึงความรับผิดชอบของโรงเรียนและผู้ปกครอง รวมถึงสิ่งที่โรงเรียนคาดหวังจากนักเรียน สิ่งที่ระบุไว้ในพันธสัญญาระหว่างบ้านและโรงเรียน ได้แก่ 1) มาตรฐานการศึกษาของโรงเรียน 2) การไปโรงเรียนอย่างสม่ำเสมอ 3) วินัยและพฤติกรรม และ 4) การบ้าน โรงเรียนจะขอให้ผู้ปกครองลงนามในพันธสัญญา เพื่อแสดงว่าผู้ปกครองเข้าใจและยอมรับพันธสัญญาดังกล่าว โรงเรียนอาจขอให้นักเรียนลงนามในพันธสัญญาด้วย หากนักเรียนโตพอที่จะเข้าใจพันธสัญญานั้นแล้ว หากผู้ปกครองหรือนักเรียนไม่ปฏิบัติตามพันธสัญญา ครูใหญ่จะปรึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นกับผู้ปกครอง โรงเรียนไม่มีสิทธิลงโทษทางวินัย หรือคัดค้านนักเรียนออกเพียงเพราะว่านักเรียนหรือผู้ปกครองไม่ปฏิบัติตามพันธสัญญา

นิวซีแลนด์

นิวซีแลนด์เป็นประเทศหนึ่งที่ประสบผลสำเร็จในการนำนโยบายปฏิรูปการศึกษาไปปฏิบัติ จากรายงานเรื่อง การนำนโยบายปฏิรูปการศึกษาไปปฏิบัติของนิวซีแลนด์ สรุปถึงปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้การดำเนินงานปฏิรูปการศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์ประสบผลสำเร็จดังนี้ (ไลอัล แพร์ลิส, 2542)

1) ปัจจัยด้านการเมือง การปฏิรูปการศึกษาของนิวซีแลนด์เป็นนโยบายของรัฐบาลที่มีความสำคัญลำดับต้นๆ กับการปฏิรูประบบราชการอื่นๆ สามารถดำเนินการไปได้ อย่างกว้างขวางรวดเร็ว ความก้าวหน้าของการปฏิรูปการศึกษาเกิดจากการสร้างความร่วมมือระหว่างกระทรวงต่างๆ ความมุ่งมั่นจริงจังของนายกรัฐมนตรี ซึ่งถือว่าความสำเร็จในเรื่องปฏิรูปการศึกษาเป็นอนาคตทางการเมืองของตน

2) ปัจจัยด้านสภาพทางสังคม นิวซีแลนด์เป็นสังคมที่ค่อนข้างสงบและสมานฉันท์ ประชาชนเคยชินกับกฎหมาย และยอมรับการตัดสินใจของรัฐบาลว่าชอบด้วยกฎหมาย ประชาชนในแต่ละชุมชนมีความสามารถเพียงพอและยินดีเข้าร่วมในคณะกรรมการบริหารของโรงเรียน การตัดสินใจบนหรือการขอลดด้านการเงินมักไม่ค่อยปรากฏ รัฐบาลสามารถวางใจได้ว่าคณะบุคคลที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นคณะกรรมการจะไม่คดโกงงบประมาณของแผ่นดิน

3) ปัจจัยด้านสภาพโครงสร้างพื้นฐาน อันได้แก่ ระบบสื่อสารโทรคมนาคมที่มีประสิทธิภาพที่ทำให้การส่ง-รับข่าวสารกระทำได้ในเวลาอันสั้น

4) ปัจจัยด้านนโยบาย การมีนโยบายที่ชัดเจนและแน่นอนของรัฐในการปฏิรูปการศึกษาในช่วงเวลาดังกล่าว นายกรัฐมนตรีได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการด้วย จึงทำให้ง่ายต่อการกำหนดนโยบายและปฏิบัติตามสัญญาที่ให้ไว้ต่อสาธารณชนในการหาเสียงเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษา และแม้ว่าจะมีปัญหาอุปสรรคบ้าง รัฐจะแก้ปัญหาด้วยการประชาสัมพันธ์ทำความเข้าใจและให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวิพากษ์วิจารณ์ เสนอแนวทางการดำเนินงานและยึดผลประโยชน์ของกลุ่มชนส่วนใหญ่เป็นสำคัญ

5) ปัจจัยด้านบุคลากร ได้มีการกล่าวถึงว่ากระบวนการเปลี่ยนแปลงไม่เพียงขึ้นอยู่กับความจงรักภักดีของบุคลากรแต่ยังขึ้นอยู่กับความเต็มใจที่จะเข้าร่วมในการเปลี่ยนแปลงนั้น รวมถึงการมีบุคลากรที่มีความรู้ ความเข้าใจ มีความชำนาญ มีความเชื่อต่อการกระจายอำนาจ การให้ความสำคัญและมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของทั้งบุคลากรที่เป็นคณะทำงาน และประชาชนผู้เกี่ยวข้องทั่วไป

6) ปัจจัยด้านผู้นำ นิวซีแลนด์ตระหนักถึงความสำคัญของการมีผู้นำที่มีความสามารถ จึงได้มีการแสวงหาผู้ที่มีความเหมาะสมที่จะเป็นผู้นำในการริเริ่มปฏิบัติตามแนวทางปฏิรูป ตั้งแต่ก่อนที่รัฐบาลจะเผยแพร่เอกสารในเรื่องนี้เป็นทางการ โดยมีคนเก่งๆ อยู่ในทุกระดับชั้น และในทุกระดับของกระบวนการปฏิรูป และที่สำคัญเมื่อมีการตั้งหน่วยงานนโยบายไปปฏิบัติขึ้น ได้มีการเลือกสรรบุคคลที่ดีที่สุดจากทุกแห่ง รวมถึงผู้เชี่ยวชาญด้านการวางแผนและการสื่อสารด้วย

7) ปัจจัยด้านสื่อมวลชนและการสื่อสาร สื่อมวลชนในนิวซีแลนด์มีอิทธิพลสูง มีความเป็นอิสระจากการควบคุมหรือแทรกแซงของรัฐ ในการปฏิรูปการศึกษาได้มีการใช้งบประมาณอย่างมาก เพื่อซื้อเวลาโฆษณาทางวิทยุและโทรทัศน์ เพื่อให้สาธารณชนรับทราบในผลดีของการปฏิรูปและด้วยวิธีการสื่อสารอีกหลายรูปแบบ รวมทั้งการให้ผู้ที่มีความกระตือรือร้นต่อการเปลี่ยนแปลงและเป็นผู้สื่อสารที่ดี ทำหน้าที่สื่อสารกับประชาชนเพื่อทำให้ประชาชนมีทัศนคติในทางบวกและสนับสนุนการปฏิรูปต่อไปด้วย

8) ปัจจัยด้านองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น มีการจัดตั้งหน่วยงานนโยบายไปปฏิบัติ ตั้งคณะทำงานปฏิรูป โดยมีผู้นำกลุ่มผลประโยชน์ที่สำคัญอยู่ทุกกลุ่ม

9) ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของชุมชน นิวซีแลนด์ได้มีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปสู่โรงเรียนโดยผ่านทางคณะกรรมการบริหารโรงเรียนแม้ว่าในหลายพื้นที่จะดำเนินการประสบผลสำเร็จ แต่พบว่าโรงเรียนบางแห่งได้เกิดปัญหาหรือมีข้อจำกัด อุปสรรคบางประการเกิดขึ้น (อุทัย บุญประเสริฐ, 2543: 74-75) คือ

(1) ความแตกต่างระหว่างโรงเรียนที่อยู่ในชุมชนต่างกัน โรงเรียนที่อยู่ในชุมชนที่ประชาชนมีฐานะปานกลางถึงร่ำรวย ผู้ปกครองมีความพร้อมในการสนับสนุนช่วยเหลือโรงเรียนเป็นอย่างดี คณะกรรมการบริหารโรงเรียนมีความพร้อมสูง สามารถพัฒนาการเรียนการสอนได้ดี โรงเรียนมีโอกาสคัดเลือกครูที่มีคุณภาพ ส่วนโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในชุมชนที่ประชาชนมีฐานะยากจน ผู้ปกครองไม่สนับสนุนช่วยเหลือโรงเรียนอย่างจริงจัง เนื่องจากข้อจำกัดด้านการเงิน ความรู้ ความคิด คณะกรรมการบริหารโรงเรียนขาดทักษะและความรู้ในการบริหารงาน ผลการจัดการเรียนการสอนไม่ดี ไม่มีโอกาสในการคัดเลือกและพัฒนาครูมากนัก และโรงเรียนในเขตนี้ไม่เป็นที่นิยมของผู้ปกครอง จึงมักจะนำบุตรหลานไปเข้าเรียนที่อื่น ส่งผลให้เงินงบประมาณรายหัวลดต่ำลงตามไปด้วย

(2) มีปัญหาด้านการบริหารงานและปัญหาบุคลากร คือหาบุคคลมาเป็นกรรมการบริหารโรงเรียนยาก โดยเฉพาะเขตยากจน

(3) ครูและผู้บริหารมีภาระงานมากขึ้น ส่งผลให้มีการลาออกมากถึง 20 % หลังการปฏิรูปการศึกษา

(4) เกิดความขัดแย้งระหว่างคณะกรรมการบริหารโรงเรียน ครูและผู้บริหารโรงเรียน ผู้บริหารบางคนรู้สึกว่าสูญเสียอำนาจ ครูบางคนคิดว่ากรรมการมาก้าวก่ายและจับผิด คณะกรรมการบางคนก็ใช้อิทธิพลในทางที่ผิด

(5) บางโรงเรียนเปลี่ยนจากความร่วมมือในการทำงานเป็นหมู่คณะมาเป็นตัวใครตัวมันและเกิดการแก่งแย่งแข่งขันกันมากขึ้น

(6) การไม่มีหน่วยงานเชื่อมโยงระหว่างกระทรวงศึกษาธิการกับโรงเรียนทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงาน ขาดการประสาน และโรงเรียนไม่มีสิทธิต่อรอง

(7) การจัดสรรงบประมาณยังถูกมองว่าไม่เป็นธรรม การจัดงบประมาณรายหัว ทำให้โรงเรียนที่ดีมีชื่อเสียงได้งบประมาณมาก แต่โรงเรียนที่มีปัญหาจะได้รับงบประมาณน้อยลง มีข้อสังเกตจากการปฏิรูปการศึกษาว่า ในด้านการกระจายอำนาจทางการศึกษา พบว่ายังไม่มีการกระจายไปยังโรงเรียนทั้งหมด ยังคงมีการควบคุมดูแลจากกระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในบางเรื่อง เช่น การจัดทำนโยบายของโรงเรียน ต้องสอดคล้องกับแนวทางของชาติว่าด้วยการศึกษา (National Education Guidelines) เป้าหมายการศึกษาของชาติ (National Education Goals) และแนวทางการบริหารการศึกษาของชาติ (National

Administration Guidelines) ธรรมนูญโรงเรียนจะต้องยึดรูปแบบและเนื้อหาสาระตามที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด และประยุกต์เพิ่มเติมตามความต้องการของโรงเรียนและชุมชน แล้วจึงเสนอกระทรวงศึกษาธิการอนุมัติ โรงเรียนต้องเสนอแผนงานและโครงการเพื่อขออนุมัติงบประมาณ ดำเนินการจากกระทรวงศึกษาธิการ การจัดการศึกษาของโรงเรียนจะถูกตรวจสอบโดยสำนักงานตรวจสอบคุณภาพการศึกษา ผลการติดตามตรวจสอบจะถูกรายงานไปยังกระทรวงศึกษาธิการ สื่อมวลชน ผู้ปกครองและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(8) การที่การบริหารการศึกษาเหลือเพียง 2 ระดับ ได้แก่ ระดับกระทรวงและระดับโรงเรียน จึงอาจมองว่าเสมือนเป็นการรวมศูนย์อำนาจสู่ส่วนกลาง เพราะปัญหาใดที่โรงเรียนแก้ไขไม่ได้ต้องเสนอกระทรวงศึกษาธิการพิจารณา

(9) การบริหารบุคลากร คณะกรรมการโรงเรียนมีอำนาจในการสรรหาพัฒนา และให้ออก ซึ่งบุคลากรในโรงเรียน (ทั้งครูใหญ่และครู) แต่รัฐจะเป็นผู้กำหนดอัตราเงินเดือนและจำนวนบุคลากร หลักสูตรท้องถิ่นที่โรงเรียนพัฒนา ต้องอยู่ในกรอบเป้าหมายและเนื้อหาสาระที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด

(10) องค์การปกครองท้องถิ่นยังไม่มีส่วนในการบริหารและจัดการศึกษา ผู้ที่เป็นคณะกรรมการโรงเรียนต้องมาจากตัวแทนประชาชนหรือตัวแทนองค์กรเท่านั้น

(11) ยังขาดความเสมอภาคในการเข้าเรียน โรงเรียนที่มีชื่อเสียงจะพิจารณาคัดเลือกเด็กที่โรงเรียนพอใจเข้าเรียน เช่น ผู้ที่ผู้ปกครองมีส่วนช่วยเหลือโรงเรียนได้ทางใดทางหนึ่ง ขณะที่โรงเรียนไม่มีชื่อเสียงไม่ค่อยมีเด็กเข้าเรียน

สาธารณรัฐเกาหลี

สาธารณรัฐเกาหลีเป็นอีกประเทศหนึ่งที่ประสบผลสำเร็จในการนำนโยบายการปฏิรูปการศึกษาไปปฏิบัติ โดยการปฏิรูปการศึกษาถูกกำหนดไว้เป็นขั้นตอนหนึ่งของการปฏิรูประบบเศรษฐกิจ การเมือง และการศึกษา ภายใต้แผนการที่มีชื่อว่า The Segyehwa Plan เพื่อสร้างสาธารณรัฐเกาหลีให้พร้อมที่จะก้าวเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 โดยเน้นการพัฒนาคน ด้วยมีความเชื่อว่าการพัฒนาคนไม่ได้สร้างเฉพาะความเจริญก้าวหน้าให้แก่เกาหลีเท่านั้น ยังมีผลดีถึงมนุษยชาติโดยรวมด้วย ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่ทำให้เกาหลีประสบผลสำเร็จในการดำเนินงานปฏิรูปการศึกษาพบว่ามีประเด็นต่างๆ ดังนี้ (ศักดิ์ชัย นิรัญทวี, 2540.)

1. ปัจจัยด้านองค์กรที่รับผิดชอบ การปฏิรูปการศึกษาของเกาหลีมีองค์กรระดับนโยบายที่เข้มแข็งรองรับ โดยรัฐบาลของประธานาธิบดี คิม ยัง ชัม ได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้น

มาชุดหนึ่ง ชื่อว่าคณะกรรมการแห่งประธานาธิบดีเพื่อการปฏิรูปการศึกษาเป็นหน่วยงานนโยบาย ทำหน้าที่เป็นศูนย์รวมทางความคิด ศึกษารายละเอียด กำหนดกรอบและทิศทาง ตลอดจนติดตามความก้าวหน้าของการปฏิรูปการศึกษา คณะกรรมการดังกล่าว ทำให้การดำเนินงานเป็นไปในกรอบเดียวกัน ทั้งหน่วยงานการศึกษาและกระทรวงอื่นๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงแรงงาน และสาธารณสุข คณะทำงานของคณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วย ผู้เชี่ยวชาญจากสาขาอาชีพต่างๆ และผู้ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาประมาณ 20-25 คน ตลอดจนมีหน่วยงานรองรับทั้งในเรื่องของการวิจัย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ

นอกจากนั้นเกาหลียังมีองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการวิจัยและสนับสนุนการวิจัย การปฏิรูปการศึกษาของเกาหลีส่วนหนึ่งเกิดจากการมีความเข้มแข็งในทางวิชาการด้านองค์ความรู้ต่างๆ ที่สำคัญคือ สถาบันพัฒนาการศึกษาเกาหลี (Korean Education Development Institute – KEDI) ที่มีบทบาทในการศึกษาวิจัย และพัฒนาองค์ความรู้ในเรื่องการศึกษา และวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นสถาบันที่ดำเนินการอิสระ แต่อยู่ภายใต้การอุดหนุนเงินทุนจากรัฐบาล หน่วยงานดังกล่าวพยายามทำให้ผลการวิจัยถูกนำไปใช้ โดยเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมทำประชาพิจารณ์ภายหลังงานวิจัยแล้วเสร็จ งานวิจัยส่วนใหญ่เป็นประเภทวิจัยและพัฒนา การดำเนินงานทำในรูปของศูนย์วิจัยที่หลากหลายแยกตามประเภทของการศึกษา เช่น ศูนย์วิจัยและพัฒนาหลักสูตร ศูนย์วิจัยนโยบายการศึกษา ศูนย์วิจัยระดับมัธยมศึกษาทางวิทยาศาสตร์และไปรษณีย์ ศูนย์วิจัยและพัฒนาอาชีวศึกษาและเทคนิคศึกษา ฯลฯ นอกจากนั้นยังมีสถาบันวิจัยใหญ่ๆ เช่น สถาบันวิจัยพฤติกรรมศาสตร์แห่งชาติ สถาบันแห่งชาติสำหรับการศึกษาพิเศษ สถาบันเกาหลีศึกษา และที่สำคัญคือ การมีกองทุนสนับสนุนการวิจัยของประเทศ

2. ปัจจัยด้านภาวะผู้นำ ประธานาธิบดี คิม ยัง ชัม ได้ประกาศนโยบายปฏิรูปอย่างกล้าหาญเพื่อสร้างประเทศเกาหลีใหม่ ด้วยการชูประเด็นเรื่องการปราบปรามการคอร์รัปชัน การทุจริต การเมือง การทหาร และเศรษฐกิจ โดยมีการปฏิรูปการศึกษาเป็นนโยบายสูงสุด

3. ปัจจัยด้านทรัพยากร ประเทศเกาหลีถือว่าการลงทุนทางการศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญของการเพิ่มความมั่นคง และพลังอำนาจ จึงเห็นความจำเป็นที่จะต้องเพิ่มงบประมาณทางการศึกษา โดยตั้งเป้าหมายว่าจะเพิ่มงบประมาณทางการศึกษาได้ให้ถึงร้อยละ 5 ของ GDP ในปี 2541 พร้อมทั้ง กับกระตุ้นให้ภาคเอกชนและรัฐบาลท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนทางการศึกษาให้มากขึ้น

4. ปัจจัยด้านการจัดการ มีการปรับเปลี่ยนระบบบริหารการศึกษา โดยการกระจายอำนาจการตัดสินใจให้แก่ชุมชนและโรงเรียน โดยกำหนดให้มีการจัดตั้งสภาโรงเรียน

(School Council) ขึ้น ในโรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษา มีตัวแทนจากผู้ปกครองนักเรียน ตัวแทนชุมชน และผู้บริหารโรงเรียน สภาโรงเรียนมีหน้าที่พิจารณางบประมาณโรงเรียน ปรับปรุงหลักสูตร จัดกิจกรรมเสริมหลักสูตร กิจกรรมส่งเสริมความร่วมมือระหว่างโรงเรียนและชุมชน กิจกรรมสวัสดิการนักเรียน ตลอดจนให้คำแนะนำเรื่องการบริหารโรงเรียน

ในเรื่องของกรรมการบริหารโรงเรียนนั้น ผลการวิจัยได้พบปัญหาที่เกิดขึ้นดังนี้ (ศักดิ์ชัย นิรัญทวิ, 2543) นักวิจัย ได้กล่าวถึงปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับกรรมการบริหารโรงเรียนไว้ ดังนี้

1. ความซ้ำซ้อนในบทบาทของงานระหว่างกรรมการบริหารโรงเรียนกับองค์กรอื่นๆ ที่มีอยู่แล้ว เช่น สมาคมครูและผู้ปกครอง และกรรมการชุดอื่นๆ
2. ขาดกระบวนการคัดเลือกกรรมการที่ดีพอ
3. รูปแบบและบทบาทที่ตายตัวของคณะกรรมการ ไม่สามารถสะท้อนให้เห็นถึงสภาพการณ์ที่หลากหลายของโรงเรียนได้
4. ปัญหาความไม่ลงตัวในเรื่องความคิดเห็นของกรรมการ
5. ความไม่เหมาะสมของจำนวนคณะกรรมการ วาระ และเวลา ตลอดจนช่วงเวลาในการประชุม
6. กรรมการส่วนใหญ่ไม่เข้าใจบทบาทและหน้าที่ของตนเอง
7. กรรมการขาดข้อมูลเกี่ยวกับชุมชน และขาดการอบรมให้ความรู้แก่กรรมการก่อนเข้าทำหน้าที่
8. อนุกรรมการชุดต่างๆ ของคณะกรรมการใหญ่ ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ
9. ขาดระบบการสนับสนุนด้านงบประมาณและการบริหารคณะกรรมการ

สำหรับแนวทางที่จะทำให้การดำเนินงานของคณะกรรมการเกิดคุณภาพตามที่พึงประสงค์ได้นั้น นักวิจัยให้ข้อเสนอแนะไว้ ดังนี้

1. จำนวนและสัดส่วนของคณะกรรมการ ควรจัดให้มีความหลากหลายตามสภาพการณ์ของแต่ละโรงเรียน
2. กระบวนการคัดเลือกกรรมการ ควรกระทำด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม โดยการตั้งกรรมการที่มีชื่อว่า "กรรมการดำเนินการคัดเลือก" ของแต่ละโรงเรียน ให้ทำหน้าที่สรรหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ
3. คุณสมบัติของกรรมการควรแบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ ลักษณะทั่วไป กับ ลักษณะเฉพาะ และเกณฑ์ในการกำหนดสิทธิของกรรมการก็ควรกำหนดอย่างเจาะจงตามคุณลักษณะ

4. อำนาจหน้าที่ของกรรมการควรมีเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการของโรงเรียนโดยผู้ปกครองเป็นผู้สนับสนุนด้านการเงิน
5. องค์กรต่างๆ ที่มีอยู่ของโรงเรียน ควรปรับให้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับกรรมการ
6. ควรมีการกำหนดวาระการประชุม และจำนวนครั้งของการประชุมให้ชัดเจน
7. คณะกรรมการศึกษาของแต่ละท้องถิ่น ควรปรับเปลี่ยนไปสู่การสนับสนุนด้านการเงิน การบริหารแก่กรรมการโรงเรียน
8. งบประมาณที่ให้กรรมการโรงเรียนดำเนินการควรได้รับการสนับสนุนอย่างเพียงพอจากงบประมาณของรัฐ ระบบการจัดสรรงบประมาณที่เน้นโรงเรียนเป็นฐาน ควรจัดตั้งขึ้นเพื่ออำนาจการบริหารการเงินของอาจารย์ใหญ่

จากผลการศึกษาพบว่า แม้ว่าประเทศเหล่านั้นจะมีบริบทแตกต่างกันทั้งในเรื่องของสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง แต่ปัจจัยหลักที่ทำให้การปฏิรูปการศึกษาในระดับโรงเรียนประสบผลสำเร็จไม่แตกต่างกัน ได้แก่ ภาวะผู้นำของผู้บริหาร คุณภาพของครู การมีส่วนร่วมของชุมชน พ่อแม่ ผู้ปกครอง การมีระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะระบบการประเมินผลภายในของโรงเรียน ปัจจัยเหล่านี้จึงได้ถูกกำหนดให้เป็นนโยบายที่จะต้องนำไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจังต่อไป

งานวิจัยภายในประเทศ

สำหรับในประเทศไทย งานวิจัยที่ชี้ให้เห็นถึงปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อการนำนโยบายการศึกษาไปปฏิบัติ มีดังนี้

สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (2527) รายงานปัญหาและอุปสรรคในการประเมินผลตามแผนพัฒนาฯ ระยะที่ 4 โดยแบ่งปัญหาออกเป็น 2 ประเภท คือ ปัญหาเกี่ยวกับการวางแผน และปัญหาเกี่ยวกับการนำแผนไปปฏิบัติ พบว่า ในประเด็นเกี่ยวกับการวางแผนนั้น ได้แก่ 1) การวางแผนพัฒนาฯ ที่แล้ววามีได้นำผลจากการประเมินมาใช้เท่าที่ควร ทั้งนี้ เนื่องจากผลการประเมินยังไม่เป็นที่น่าเชื่อถือ เพราะผลการประเมินไม่ตรงประเด็นหรือไม่สอดคล้องกับความต้องการของผู้วางแผน การประเมินส่วนใหญ่เป็นไปในเชิงปริมาณหรือการดำเนินงานเท่านั้น ไม่ได้เน้นด้านคุณภาพ และไม่ได้ประเมินวัตถุประสงค์ของโครงการ เพราะขาดประจักษ์หรือเป้าหมายไม่ชัดเจน 2) ผู้ปฏิบัติงานเข้าใจขอบข่ายของการปฏิบัติงานตามนโยบายไม่ตรงกัน เนื่องจากนโยบายกว้างเกินไปทำให้ตีความได้หลายอย่าง การขาดการแปรนโยบายไปสู่ทางปฏิบัติหรือวิธีการที่จะใช้ในการดำเนินงาน และการขาดการทำความเข้าใจเบื้องต้นในกลุ่มผู้ปฏิบัติในหน่วย

ราชการที่เกี่ยวข้อง 3) วัตถุประสงค์ของโครงการไม่ชัดเจน เนื่องจาก ตัวชี้วัดไม่สมบูรณ์และยังไม่ได้ตกลงกันให้แน่นอน ผู้วางแผนยังมีความเข้าใจวิธีการเขียนแผนงาน/โครงการไม่ตรงกัน และการทำแผนงาน/โครงการนั้นขาดข้อมูลที่จำเป็นและไม่ได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานการวิเคราะห์และวิจัย 4) ไม่มีการวางเงื่อนไขปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานในโครงการ (ปัญหาอุปสรรคไม่ได้คิดไว้ล่วงหน้า) เนื่องจากผู้วางแผนไม่เห็นความสำคัญของปัญหาและอุปสรรคที่จะเกิดขึ้นในการดำเนินงาน และผู้วางแผนคาดการณ์ไม่ถึงหรือคาดการณ์ผิดพลาด เช่น ปัญหาเกี่ยวกับราคาพัสดุ ครุภัณฑ์ และการก่อสร้างที่เปลี่ยนแปลงหรือการขาดแคลนแรงงาน ฯลฯ 5) การแบ่งแผนงานโครงการในแผนไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติงบประมาณและรายงานประจำร่วมกับงานพัฒนา

ในด้านปัญหาเกี่ยวกับการนำแผนไปปฏิบัตินั้น ระบุว่า 1) ในการปฏิบัติงานตามแผนยังขาดการติดตามผลอย่างจริงจัง เนื่องจากผู้บริหารไม่ให้ความสำคัญต่อการดำเนินงานตามแผน การขาดอัตรากำลังในฝ่ายติดตามผล เจ้าหน้าที่ยังขาดความรู้ เทคนิคใหม่ และประสบการณ์ และขาดแผนการติดตามผลที่สอดคล้องหรือเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน 2) การดำเนินงานไม่สอดคล้องกับแผนที่วางไว้ เนื่องจากมีงานอื่นนอกแผนแทรกซ้อน งบประมาณที่ได้รับไม่สามารถดำเนินการได้ตามแผน แผนที่วางไว้หมดความจำเป็น ซึ่งอาจมาจากเวลาหรือนโยบายที่เปลี่ยนไป และการขาดบุคลากรดำเนินงานตามแผน 3) การประเมินผลยังไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร เนื่องจาก เจ้าหน้าที่ยังขาดความรู้ ความเข้าใจ และประสบการณ์ในการใช้เทคนิคใหม่ๆ เกี่ยวกับการประเมินผลการประเมินผลยังไม่ครบถ้วนกระบวนการทั้งวัตถุประสงค์ เป้าหมาย วิธีดำเนินการ ผลงาน ค่าใช้จ่าย ไม่มีแผนประเมินผลควบคู่กันไปกับแผนพัฒนา ขาดเกณฑ์มาตรฐานใช้เพื่อการวางแผนและประเมินผล ขาดการประสานงานในการติดตามและประเมินผล รวมทั้งข้อมูลเพื่อการประเมินผลมักจะไม่สมบูรณ์ หรือได้มาไม่ทันเวลาที่จะใช้

กล้า ทองขาว (2534) ทำการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ : กรณีศึกษานโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ พบว่า ตัวแปรอิสระทุกตัวคือ เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ การสนับสนุนจากส่วนกลางและท้องถิ่น และมาตรการควบคุม ประเมินผล และการกระตุ้นส่งเสริม มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติของโครงการรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ ตัวแปรที่มีผลมากที่สุดคือ การสนับสนุนจากส่วนกลางและท้องถิ่น รองลงมาได้แก่ การกำหนดภารกิจและมอบหมายงาน ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ มาตรการควบคุม ประเมินผล การกระตุ้นส่งเสริม และเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย นอกจากนั้นความสำเร็จของนโยบายยังขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของปัจจัยที่เกี่ยวข้องด้วย โดยแนวการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดความสำเร็จได้แก่ ความชัดเจนของตัว

นโยบาย วัตถุประสงค์ที่เป็นรูปธรรม สามารถวัดได้ การกำหนดคุณสมบัติ การได้มาซึ่งกลุ่มเป้าหมาย การจำแนกหรือจัดลำดับความสำคัญของกลุ่มเป้าหมายชัดเจน รวมทั้งการกำหนดระยะเวลาที่จะทำให้โครงการบรรลุผล ตลอดจนกำหนดกิจกรรมต่อเนื่องของโครงการมีความชัดเจน ในประเด็นของการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงานนั้น การเมืองการบริหารทำหน้าที่ประสานงาน สนับสนุน กำกับ ดูแล ติดตาม ประเมินผล และการเสริมแรงการปฏิบัติงาน ตั้งแต่ระดับจังหวัดถึงระดับหมู่บ้าน การมีกลุ่มรับผิดชอบในพื้นที่เป้าหมาย โดยมีอาสาสมัครมาจากครูประถมศึกษาในโรงเรียนที่ตั้งเป็นหลักแหล่งนี้เป็นประเด็นที่ช่วยให้นโยบายประสบผลสำเร็จ

สำหรับลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติที่ก่อให้เกิดผลสำเร็จนั้น ได้แก่การจัดองค์การในรูปคณะกรรมการร่วมประกอบด้วยบุคคลจากทุกฝ่าย การมีหน่วยงานปฏิบัติ ตั้งแต่ระดับจังหวัดจนถึงระดับพื้นที่ใกล้ชิดกับประชาชนกลุ่มเป้าหมาย โครงสร้างองค์การมีการประสานสอดคล้องในทุกระดับ ความเป็นเอกภาพในการบริหาร ประสานงาน สั่งการ ติดตาม ประเมินผล รวมทั้ง การจำแนกงาน การกระจายงาน การมอบหมายงานที่ชัดเจน หน่วยงานมีความพร้อม มีศักยภาพเพียงพอ การมุ่งทำงานเป็นทีม รูปแบบการทำงานที่มีลักษณะเป็นราชการน้อยที่สุด

ในด้านการกำหนดมาตรฐานการควบคุม ประเมินและกระตุ้นส่งเสริมนั้น มีการจัดเป็นระบบ เป็นแผนงาน ใช้การตรวจเยี่ยมในพื้นที่ เพื่อรับฟังปัญหาและข้อเสนอแนะอย่างสม่ำเสมอ มีการรายงานความคืบหน้า อุปสรรคเป็นระยะๆ ตามที่กำหนดไว้ในแผน ใช้การประชุมสัมมนาในการหาแนวทางการแก้ปัญหา สำหรับการกระตุ้นเสริมแรงนั้นมีการให้รางวัลตอบแทน ยกย่องชมเชย ประกาศเกียรติคุณผู้ปฏิบัติงานดีเด่น การประกวดการอ่านเขียน

ปัญหาสำคัญของโครงการนี้ ในความเห็นของผู้บริหารโครงการคือ รัฐจัดสรรงบประมาณให้ไม่เพียงพอ กลุ่มเป้าหมายไม่ค่อยมีเวลาเข้าร่วมโครงการ เพราะความยากจนมีภาระเรื่องการค้าเลี้ยงชีพ มาตรการควบคุม ประเมินผลและกระตุ้นส่งเสริมกระทำไม่ต่อเนื่อง

กมล พลอยงาม (2534) ศึกษาเรื่องการนำนโยบายเร่งรัดคุณภาพการประถมศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (ส.ป.ช.) ไปปฏิบัติ ในสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด รวม 5 จังหวัด คือ จังหวัดสุพรรณบุรี ลพบุรี นครสวรรค์ พระนครศรีอยุธยา และนครปฐม ผลการวิจัยพบว่า จังหวัดส่วนใหญ่ได้รับรู้เรื่องนโยบายเร่งรัดคุณภาพและแนวทางปฏิบัติจากสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ โดยจดหมายเปิดผนึกของเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จากเอกสาร/หนังสือสั่งการของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และจากเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

เองโดยตรง ซึ่งเมื่อได้รับเรื่องแล้ว ต่อมาจังหวัดส่วนใหญ่ได้ปฏิบัติการและดำเนินงานให้นโยบายนี้มีสภาพการปฏิบัติที่เป็นปกติสืบเนื่องกันไป ด้วยการจัดตั้งองค์กรขึ้นดูแลเรื่องการเร่งคุณภาพโดยตรง มีการกำหนดแผนการเร่งคุณภาพขึ้นใช้เป็นกรอบกำกับทิศทางการปฏิบัติงานของหน่วยงานระดับล่างโดยตลอดทั้งสายงาน นอกจากนี้จังหวัดส่วนใหญ่ยังได้จัดระบบการติดตามควบคุมกำกับและประเมินผลที่เน้นทั้งด้านการติดตามและด้านการรายงาน โดยให้หน่วยงานตั้งแต่ระดับจังหวัดลงไปจนถึงระดับโรงเรียนได้มีหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติที่สืบเนื่องสัมพันธ์กันโดยตลอด

ตัวบุคคลผู้มีบทบาทสำคัญในการนำนโยบายดังกล่าวนี้ออกสู่การปฏิบัติในระดับจังหวัด ได้แก่ ผู้อำนวยการประถมศึกษาจังหวัดและหัวหน้าหน่วยศึกษานิเทศก์จังหวัด และปรากฏว่าหน่วยงานภายนอกที่ให้การสนับสนุนอย่างชัดเจน คือ วิทยาลัยครูที่ตั้งอยู่ในเขตการศึกษาเดียวกันที่ให้การสนับสนุนเรื่องการสร้างข้อสอบวัดผลปลายปีชั้นประถมศึกษาปีที่ 6

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2535 ค: (1)-(2)) โดยคณะอนุกรรมการประเมินผลโครงการขยายโอกาสทางการศึกษา ได้ประเมินผลการดำเนินงานการขยายโอกาสทางการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น พบว่า

1. อัตราการเรียนต่อระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นเพิ่มขึ้นทุกจังหวัด แต่จังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ อัตราการเพิ่มยังคงต่ำกว่าค่าเฉลี่ยในระดับประเทศ
2. ทุกจังหวัดมีการจัดทำแผนกำหนดที่ตั้งสถานศึกษา (school mapping) ตามที่กระทรวงศึกษาธิการได้สั่งการ แต่พบว่าบางโรงเรียนที่ได้รับอนุมัติจากกระทรวงฯ ให้เปิดสอนมิได้เป็นโรงเรียนที่กำหนดไว้ในแผนดังกล่าว และมีได้ผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด ตามระเบียบที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด
3. การเรียนระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นไม่ว่าจะเป็นในระบบโรงเรียน หรือนอกโรงเรียนรูปแบบต่างๆ ทั้งที่จัดให้แก่ทหารกองประจำการ กลุ่มผู้เรียนหลักสูตรประกาศนียบัตรอาชีพและทักษะสามเณร อุปสรรคสำคัญที่พบตรงกันเกี่ยวกับผู้เรียนคือ พื้นฐานความรู้เดิมไม่ดี อ่านเขียนได้ไม่คล่อง ทำให้การเรียนการสอนไม่บรรลุผลเท่าที่ควร
4. โรงเรียนของ สปช. ที่เปิดสอนระดับมัธยมศึกษา โรงเรียนขนาดเล็กของกรมสามัญศึกษา โรงเรียนเทศบาล และโรงเรียนพระปริยัติธรรมแผนกสามัญศึกษายังคงขาดแคลนครูสาขาวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ วิชาอาชีพ รวมทั้งยังขาดแคลนวัสดุ อุปกรณ์ โรงฝึกงาน
5. การนิเทศติดตามผลการดำเนินงานของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังทำไม่ได้ไม่ทั่วถึงและสม่ำเสมอ

6. โรงเรียนเทศบาล มีความพร้อมในการจัดการเรียนการสอนระดับมัธยมศึกษาตอนต้นดีพอสมควร เนื่องจากท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ให้ความช่วยเหลือ สนับสนุนทั้งด้านบุคลากร งบประมาณ และโรงเรียนได้รับความร่วมมือจากโรงเรียนมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษาเป็นที่เลี้ยงให้

จากการประเมินผลการดำเนินงานนโยบายไปปฏิบัติโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2535 ง: 80-81) เช่นกัน พบว่า ในปีการศึกษา 2533 ซึ่งเป็นปีแรกที่เริ่มเปิดสอนชั้นมัธยมศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (สพช.) นั้น มีจำนวนโรงเรียนในโครงการทั้งสิ้น 119 โรงหรือคิดเป็นร้อยละ 54.33 ของเป้าหมายที่ได้ขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี และได้เปิดสอนครบในทุกจังหวัดๆ ละ 3 โรง (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) ได้จำนวนโรงเรียนในโครงการทั้งสิ้น 216 โรง หรือร้อยละ 98.63 ในปีการศึกษา 2534 และจากการสำรวจขนาดของโรงเรียนดังกล่าวในปีการศึกษา 2533 พบว่าส่วนใหญ่เป็นโรงเรียนขนาดใหญ่และขนาดกลาง ประมาณร้อยละ 52.17 และ 40.87 ตามลำดับ

ในการคัดเลือกโรงเรียนเข้าโครงการ สพช. ได้ใช้เกณฑ์ความพร้อมของอาคารสถานที่ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ รวมทั้งความตั้งใจของคณะครูและความสนใจของชุมชนในการพิจารณาคัดเลือก ทั้งนี้จะมีทั้งโรงเรียนที่ยื่นความจำนงขอเปิด และที่มีได้ยื่นความจำนง แต่ได้รับการคัดเลือกให้เข้าโครงการ อย่างไรก็ตาม การคัดเลือกโรงเรียนเข้าโครงการดังกล่าวยังมีได้เป็นตามแนวปฏิบัติที่กำหนดให้เสนอรายชื่อโรงเรียนที่ได้รับการคัดเลือกให้คณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด พิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยคณะกรรมการฯ ดังกล่าวส่วนใหญ่มีบทบาทเพียงรับทราบเท่านั้น

ในด้านจำนวนนักเรียน พบว่านักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 ของโรงเรียนในโครงการ 119 โรง มีจำนวนทั้งสิ้น 3,869 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 79.28 ของเป้าหมาย และนักเรียนดังกล่าวจำนวนร้อยละ 14 ได้ออกกลางคันด้วยสาเหตุต่างๆ โดยออกไปประกอบอาชีพมากที่สุด จำนวนร้อยละ 57.01

การเปิดสอนชั้นมัธยมศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษาช่วยให้เด็กได้มีโอกาสเรียนต่อมากขึ้น เพราะโรงเรียนอยู่ใกล้บ้าน มีความสะดวกในการเดินทางไปโรงเรียน และช่วยให้เด็กที่มีผู้ปกครองมีฐานะยากจนได้เข้าเรียน จากการสอบถามเด็กนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาในโครงการจำนวน 1,854 คน พบว่านักเรียนดังกล่าวจำนวนร้อยละ 69.75 มีบ้านอยู่ห่างจากโรงเรียนไม่เกิน 5 กิโลเมตร และส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 44.23 และ 41.48 ของนักเรียนทั้งหมดมาโรงเรียนโดยการเดิน และใช้จักรยาน ตามลำดับ นอกจากนี้เด็กดังกล่าวจำนวนร้อยละ 63.54 จะไม่มี

โอกาสได้เรียนต่อในโรงเรียนมัธยมศึกษาที่อื่นถ้าโรงเรียนของ สปช. ไม่เปิดสอนชั้นมัธยมศึกษา และไม่ให้ความช่วยเหลือด้านต่างๆ ทั้งนี้เพราะนักเรียนส่วนใหญ่มีฐานะยากจน

ในส่วนของโครงการขยายโอกาสที่ดำเนินการโดยโรงเรียนในสังกัดสำนักบริหาร การศึกษาท้องถิ่นนั้น ผลการประเมินโครงการรุ่นที่ 1 โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่ง ชาติ (2537 : ก-ข) พบว่า การเปิดสอนชั้นมัธยมศึกษาในโรงเรียนเทศบาล มีส่วนช่วยให้เด็กที่ขาด โอกาสในชุมชนเมืองได้เรียนต่อเพิ่มขึ้นตามที่คาดหวัง แต่ยังไม่ครอบคลุมกลุ่มเด็กที่ต้องการเรียน ได้ทั้งหมด และการเรียนการสอนยังมีปัญหาบางประการที่สมควรได้รับการแก้ไข ดังผลการ ประเมินสรุปได้ดังนี้

1. เด็กจบชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 และเรียนต่อชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น ของ โรงเรียนเทศบาลมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทั้งชายและหญิง โดยเป็นร้อยละ 90 ในปี 2534 และร้อยละ 93 ในปี 2535 เด็กส่วนใหญ่เข้าเรียนต่อในโรงเรียนมัธยมสังกัดกรมสามัญศึกษา แต่มีแนวโน้มที่จะ เรียนต่อในโรงเรียนเทศบาลเพิ่มมากขึ้น สัดส่วนการเข้าเรียนโรงเรียนเทศบาลเป็นร้อยละ 34 ของผู้ ที่ศึกษาต่อในปีการศึกษา 2535

2. เด็กที่ไม่เรียนต่อระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพและ ช่วยผู้ปกครองหารายได้เล็กๆ น้อย ในเขตเทศบาลที่อาศัยอยู่

3. จำนวนเด็กที่มาสมัครเข้าเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 ของโรงเรียนเทศบาลมาก กว่าแผนที่กำหนดไว้ถึงเท่าตัว และโรงเรียนสามารถรับเข้าเรียนได้เกินกว่าครึ่งหนึ่งของผู้มาสมัคร เพียงเล็กน้อย คิดเป็นร้อยละ 54 ในปี 2534 และร้อยละ 58 ในปี 2535

4. เด็กที่เรียนต่อในโรงเรียนเทศบาล ส่วนใหญ่จบชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 แล้ว เรียนต่อทันที และมีความตั้งใจที่จะเรียนต่ออยู่แล้ว สาเหตุที่เข้ามาเรียนในโรงเรียนเทศบาลเป็น เพราะโรงเรียนไม่เก็บค่าเล่าเรียน มีหนังสือให้ยืมเรียน โรงเรียนอยู่ใกล้บ้านและมีส่วนหนึ่งไม่มาก นักที่เข้ามาเรียนเพราะสอบเรียนต่อที่โรงเรียนอื่นไม่ได้ ผู้ปกครองของเด็กกลุ่มนี้ส่วนใหญ่ประมาณ ร้อยละ 50 มีอาชีพรับจ้าง

5. เด็กประมาณร้อยละ 9 ลาออกจากโรงเรียนไประหว่างปี โดยประมาณร้อยละ 3 ลาออกไปเพราะครอบครัวยากจนไม่สามารถสนับสนุนให้ลูกเรียนต่อได้ ต้องนำเด็กออกไปช่วย ประกอบอาชีพ

6. เด็กที่เรียนอยู่เกินกว่าครึ่งเล็กน้อย คือประมาณร้อยละ 55 มีปัญหาเรียนไม่ เข้าใจในวิชาคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และภาษาอังกฤษ เนื่องจากมีหนังสือเรียน วัสดุ อุปกรณ์ ประกอบการเรียนการสอนไม่เพียงพอ และครูขาดทักษะในการสอน ซึ่งเกิดจากปัญหาการขาด แคลนครูเฉพาะวิชาดังกล่าว

7. เด็กที่เรียนอยู่ขณะนี้ ร้อยละ 88 ตั้งใจว่าเมื่อจบชั้น ม.3 แล้วจะเรียนต่อโดย ร้อยละ 7 ตั้งใจจะออกไปประกอบอาชีพ ที่เหลือยังไม่แน่ใจ ในกลุ่มเด็กที่ตั้งใจเรียนต่อนี้ ร้อยละ 52 จะเรียนต่อสายอาชีพ ร้อยละ 36 จะเรียนต่อสายสามัญ

8. โรงเรียนเทศบาลส่วนใหญ่เน้นการเรียนการสอนทั้งสายสามัญและสายอาชีพ ที่เน้นสายอาชีพเด่นชัดมีเพียง 1 โรงเรียน และ 2 โรงเรียนสายสามัญ การเปิดสอนแผนการเรียนใดๆ ขึ้นอยู่กับความพร้อมของครูเป็นปัจจัยสำคัญ ปัญหาการเรียนการสอนที่ครูผู้สอนพบ คือเนื้อหาสาระที่ต้องเรียนมีรายละเอียดมาก บางวิชาเนื้อหาซ้ำซ้อนกัน อุปกรณ์การเรียนการสอนมีไม่เพียงพอ อุปกรณ์บางอย่างครูยังใช้ไม่เป็น ครูมีความเห็นว่าควรมีการอบรมครูผู้สอนเป็นรายวิชา เพื่อให้มีความรู้ความสามารถเพิ่มมากขึ้น

9. ในปีแรกของการเปิดสอนโรงเรียนมีความพร้อมในด้านอาคารสถานที่พอสมควร แต่จะไม่เพียงพอในปีต่อๆ ไป ถ้าไม่มีการจัดหาเพิ่มเติม และโรงเรียนยังขาดแคลนครูสาขาวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และภาษาอังกฤษ และวิชาอาชีพเช่นเดียวกับโรงเรียนที่เปิดสอนมัธยมศึกษาทั่วไป

10. การดำเนินงานจัดการเรียนการสอนในโรงเรียนเทศบาลได้รับความร่วมมือจากโรงเรียนมัธยมของกรมสามัญศึกษาและโรงเรียนมัธยมเอกชนที่อยู่ใกล้เคียง และมีการประสานการดำเนินงานกับหน่วยงานต่างๆ ได้เป็นอย่างดี

เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์ (2536) ทำการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการสร้างประสิทธิภาพของการนำนโยบายการให้บริการแก่ประชาชนไปปฏิบัติของกรุงเทพมหานคร โดยตัวแปรอิสระของการวิจัย 4 ตัวแปร ได้แก่ 1) ความชัดเจนในเป้าหมายของนโยบาย 2) ความซับซ้อนของโครงสร้าง 3) ความพร้อมของทรัพยากร และ 4) การมีส่วนร่วมของผู้รับบริการ ตัวแปรตามได้แก่ ประสิทธิภาพของการนำนโยบายการให้บริการแก่ประชาชนไปปฏิบัติประกอบด้วยมิติย่อย 4 มิติ คือ (1) ความพึงพอใจของผู้รับบริการ (2) ความรวดเร็วของการให้บริการ (3) ความเสมอภาคในการให้บริการ และ (4) ความเป็นธรรมในการให้บริการ ผลการทดสอบสมมติฐาน พบว่า ตัวแปรอิสระทั้ง 4 ตัวแปรรวมกันสามารถอธิบายความมีประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างมีนัยสำคัญ ตัวแปรที่มีอิทธิพลมากที่สุดคือ ความพร้อมของทรัพยากร รองลงมาเป็นความซับซ้อนของโครงสร้าง ความชัดเจนของเป้าหมาย และการมีส่วนร่วมของผู้รับบริการ

ดวงดาว ยังสามารถ (2537) ได้วิเคราะห์กรณีศึกษานโยบายสาธารณะ จำนวน 70 กรณี ของนักศึกษาระดับปริญญาโท คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีการศึกษา 2537 จากปัญหาของนโยบายสาธารณะที่เกิดขึ้นจริงในประเทศไทย พบว่า นโยบายสาธารณะของไทยมักถูกกำหนดโดยผู้นำจำนวนไม่มาก ดังนั้นส่วนใหญ่จึงมักไม่มีปัญหาในขั้นตอนของการกำหนด

นโยบาย แต่จะไปมีผลในขั้นตอนของการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติซึ่งอาจไม่ค่อยได้รับความร่วมมือจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเท่าที่ควร เพราะไม่ได้มีส่วนร่วมในการร่วมกำหนดนโยบายตั้งแต่แรกๆ และผู้นำจำนวนไม่มากที่เป็นผู้กำหนดนโยบายนั้นก็มักจะได้แก่นักการเมือง ซึ่งมักจะมีปัจจัยต่างๆ ทางด้านการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง และพบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ 1) ความถูกต้องในเนื้อหาของนโยบาย นโยบายซึ่งมีที่มาจากทวิเคราะห์โดยถี่ถ้วน รอบคอบ มีเหตุผลถูกต้อง มีผลให้เมื่อนำไปปฏิบัติก็ทำได้สำเร็จ 2) ความพร้อมของผู้ปฏิบัติพบว่า กรณีการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นในรูปสหภาพยังไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากทัศนคติของเจ้าหน้าที่ซึ่งยังต้องพึ่งพึ่งส่วนกลาง และประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่น 3) สมรรถนะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติและความสามารถในการวางแผนปฏิบัติงาน องค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องมีการปรับปรุงโครงสร้าง องค์การเพื่อรองรับการปฏิบัติงาน และมีการจัดตั้งหน่วยงานวางแผนและติดตามผลการปฏิบัติงาน 4) ความร่วมมือที่ได้รับจากผู้ที่มีหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบายอันเนื่องมาจากการเห็นความสำคัญและความจำเป็นของนโยบายนั้น เช่น นโยบายการควบคุมโครงสร้างส่วนราชการและจำนวนข้าราชการ แม้จะกำหนดขึ้นจากความจำเป็นเพื่อการแก้ปัญหาโดยแท้จริง แต่หน่วยราชการต่างๆ ไม่ยอมให้ความร่วมมือ ไม่ยอมรับในความจำเป็นที่อ้างถึง ก็ทำให้นโยบายไม่ประสบความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติ

สุรางคณา มัถยานนท์ (2538) ทำการวิเคราะห์กระบวนการนโยบายมัธยมศึกษา ด้านการศึกษาเพื่อส่งเสริมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) พบว่าในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีหน่วยงานที่รับผิดชอบคือ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ กรมสามัญศึกษา สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด กลุ่มโรงเรียนมัธยมศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษา และโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา ทั้ง 4 หน่วยงานมีภารกิจหน้าที่ในการนำนโยบายมาปฏิบัติที่แตกต่างกันในขั้นตอนที่สำคัญ 4 ขั้นตอนคือ 1) การแปลงนโยบายเป็นกฎระเบียบข้อบังคับ แผนงานและโครงการ 2) การจัดหาทรัพยากรต่างๆ 3) การจัดองค์การ 4) การจัดโปรแกรมสำหรับการปฏิบัติและดำเนินการ โดยหลังจากที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติได้กำหนดนโยบายเป็นที่เรียบร้อยแล้วและมีมติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบ กระทรวงศึกษาธิการจึงได้นำนโยบายมาปฏิบัติ และมีการส่งต่อนโยบายลงมาเป็นลำดับขั้นตามระบบราชการ มีการแปลงนโยบายเป็นแผนงานและโครงการชัดเจนทุกหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมีทรัพยากรสนับสนุนการดำเนินงานซึ่งได้มาจากเงินงบประมาณ เงินบำรุงการศึกษาและเงินบริจาค ในการปฏิบัติงานตามนโยบายนี้ มีการ

จัดตั้งองค์กรพิเศษและสายการปฏิบัติงานชัดเจน และมีการจัดโปรแกรมสำหรับการปฏิบัติและดำเนินการในรูปคำสั่งการปฏิบัติงาน ปฏิทินประจำปีและแผนประจำปีของหน่วยงาน

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2538 ก) ได้เสนอผลงานวิจัยเรื่อง การศึกษากับงานอาชีพ : ผลกระทบจากการจัดการศึกษาด้านอาชีพ พบว่าในส่วนนโยบายของรัฐ เกี่ยวกับการศึกษาด้านอาชีพนั้น มีปรากฏชัดเจนในแผนการศึกษาแห่งชาติ แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติและแผนพัฒนาการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรมของกระทรวงศึกษาธิการ รวมทั้งแผนพัฒนาของกรมต่างๆ นอกจากนั้นยังมีมาตรการระบุไว้อย่างชัดเจนด้วย ปัญหาสำคัญเกี่ยวกับนโยบายได้แก่ การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) ซึ่งเป็นผลมาจากตัวผู้บริหารเอง ข้อจำกัดในด้านทรัพยากร การขาดความร่วมมือจากชุมชน และการขาดระบบการติดตามงาน (Monitoring System) ที่ดี

สำเร็จ สามัตถิยะ (2538: 119-124) ศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับผลของการนำนโยบายการขยายโอกาสทางการศึกษาไปปฏิบัติของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการศึกษาประถมศึกษา จังหวัดอุบลราชธานี พบว่า ในปัจจัย 5 ด้านซึ่งมีความสัมพันธ์ทางบวกกับผลการนำนโยบายไปปฏิบัติในภาพรวม ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์มากที่สุดเรียงตามลำดับคือ 1) การสนับสนุนจากส่วนกลางและท้องถิ่น 2) มาตรการควบคุม ประเมินผลและการกระตุ้นส่งเสริม 3) การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน 4) เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย และ 5) ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

สำหรับผลการนำนโยบายไปปฏิบัติด้านการบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของโครงการในเวลาที่กำหนด ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์มากที่สุดเรียงตามลำดับ คือ 1) เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย 2) การสนับสนุนจากส่วนกลางและท้องถิ่น 3) มาตรการควบคุม ประเมินผลและการกระตุ้นส่งเสริม 4) การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน และ 5) ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

ผลการนำนโยบายไปปฏิบัติด้านการได้รับประโยชน์ของกลุ่มเป้าหมาย ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์มากที่สุดเรียงตามลำดับ คือ 1) การสนับสนุนจากส่วนกลางและท้องถิ่น 2) มาตรการควบคุม ประเมินผลและการกระตุ้นส่งเสริม 3) การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน 4) ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และ 5) เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย

นอกจากนั้น ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติในทรรศนะของกลุ่มผู้บริหารโรงเรียน ได้แก่ การขาดแคลนครูผู้สอนและวิชาที่สอนไม่ตรงกับวิชาเอก อาคารสถานที่ไม่เพียงพอในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน งบประมาณมีจำกัดและได้รับจัดสรรล่าช้า ส่วน

กลุ่มครูผู้สอนมีความคิดเห็นคล้ายกัน คือ ชาติครูผู้สอนระดับมัธยมศึกษาตอนต้น วิชาที่สอนไม่ตรงตามสาขาวิชาเอก วัสดุอุปกรณ์มีจำนวนไม่เพียงพอ ห้องเรียนและห้องบริการต่างๆ มีไม่เพียงพอในการจัดกิจกรรม

กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ (2538: 16-23) ได้ทำการประเมินคุณภาพการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นโรงเรียนในโครงการขยายโอกาสของสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กรมสามัญศึกษา และโรงเรียนสังกัดสำนักบริหารการศึกษาท้องถิ่น พบว่า นักเรียนส่วนใหญ่มีความสามารถด้านความรู้ ความคิดอยู่ในระดับพอใช้ ยกเว้นด้านการพัฒนาสังคมมีแนวโน้มที่นักเรียนส่วนใหญ่มีความสามารถอยู่ในระดับดี โดยความสามารถด้านคณิตศาสตร์อยู่ในระดับต่ำสุด และคะแนนเฉลี่ยไม่ถึงครึ่งของคะแนนเต็ม สำหรับด้านวิทยาศาสตร์แม้คะแนนจะอยู่ในระดับพอใช้ และมีคะแนนเฉลี่ยสูงกว่าครึ่งหนึ่งของคะแนนเต็มก็ตาม แต่มีแนวโน้มค่อนข้างต่ำ ส่วนความสามารถด้านอื่นๆ ที่ควรพิจารณาเป็นพิเศษเช่นกัน คือภาษาไทย และการพัฒนาอาชีพและเมื่อเปรียบเทียบกับนักเรียนในโรงเรียนทั่วไประดับประเทศแล้วพบว่าใกล้เคียงกัน

เคน แคมป์ และเยาวดี วิบูลย์ศรี (2540) ได้ทำการประเมินผลโครงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของกระทรวงศึกษาธิการ พบว่า นโยบายและแผนงานใดๆ ในระดับชาติที่จะนำมาปฏิบัติในวงกว้าง (เช่น นโยบายปฏิรูปการศึกษา เป็นต้น) ควรจะได้มีการทดลองใช้ในภาวะแวดล้อมที่ปราศจากการสั่งการจากเบื้องบนก่อนสักระยะหนึ่ง การดำเนินการในลักษณะนี้จะช่วยให้แนวทางที่สร้างสรรค์ต่างๆ ถูกค้นพบและนำไปปฏิบัติด้วยความเต็มใจ

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2540) รายงานผลการพัฒนาการศึกษาในปี 2539 ว่าประสบอุปสรรคดังนี้ 1) ปัญหาการจัดสรรงบประมาณไม่เพียงพอในการดำเนินงาน รวมทั้งยังขาดความเสมอภาคในการจัดสรรงบประมาณไปยังหน่วยงานต่างๆ 2) ระบบบริหารการจัดการในหน่วยงานของรัฐ เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน ทำให้ไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนางานให้มีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพได้ ยกเว้นบางหน่วยงานที่มีการปฏิรูประบบการบริหารภายในหน่วยงาน จึงสามารถดำเนินงานจัดการศึกษาให้เกิดประสิทธิภาพจากที่เป็นอยู่ได้ 3) การดำเนินงานเพื่อนำแผนไปสู่การปฏิบัติ หน่วยงานต่างๆ ที่จัดการศึกษายังขาดความร่วมมือและประสานการทำงานร่วมกัน ในบางนโยบาย เช่น นโยบายการศึกษาเพื่อพัฒนาบุคลากร จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานต่างๆ ทั้งจากกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ฯลฯ จึงเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการดำเนินงานให้บรรลุตามเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ 4) การดำเนินงานที่ผ่านมาหน่วยงานระดับ

ปฏิบัติ เช่น สถานศึกษาต่างๆ ยังขาดงานติดตามประเมินผลภายในหน่วยงาน รวมทั้งงานวิจัยและพัฒนา ซึ่งมักจะทำเฉพาะในหน่วยงานส่วนกลางเท่านั้น จากการรายงานผล หลายนโยบายได้สะท้อนถึงปัญหานี้ ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นภายในหน่วยงานนั้นๆ ได้อย่างถูกต้องทิศทาง อีกทั้งยังขาดการสร้างระบบฐานข้อมูลอันจำเป็นต่อการนำไปใช้พัฒนางานที่ทำอยู่ 5) หน่วยงานเฉพาะกิจเฉพาะกลุ่ม ซึ่งดำเนินงานจัดการศึกษา เช่น กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน วิทยาลัยสภากาชาดไทย วิทยาลัยชลประทาน ฯลฯ ได้รับงบประมาณสนับสนุนไม่เพียงพอ และบางแห่งไม่ได้รับงบประมาณเลย แต่อาศัยเงินบริจาคจากมูลนิธิต่างๆ 6) ผลการดำเนินงานโดยภาพรวม หลายนโยบายบรรลุเป้าหมายเชิงปริมาณ แต่เป้าหมายเชิงคุณภาพยังไม่สามารถตอบได้ว่าดำเนินไปบรรลุเป้าหมายหรือไม่ และจากผลการดำเนินงานในส่วนนี้ยังจัดทำได้ในขอบเขตจำกัด หลายโครงการยังไม่ได้ดำเนินงาน ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาต่อการพัฒนาคุณภาพทางการศึกษา

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2540) ได้ทำการศึกษาทบทวนการดำเนินงานตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ผ่านมา พบว่า ยังไม่บังเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ สาเหตุสำคัญประการหนึ่งคือ โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินที่เป็นอยู่ทำให้หน่วยงานของรัฐมีการบริหารจัดการในลักษณะรวมศูนย์ ขาดการกระจายอำนาจไปยังหน่วยงานระดับล่างหรือผู้ปฏิบัติ ลักษณะการแบ่งอำนาจหน้าที่เป็นไปในแนวตั้งเป็นลำดับชั้น อีกทั้งหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบคล้ายคลึงกัน ต่างมีแผนงานและจัดทำค่าของงบประมาณเป็นของตนเองต่างๆ ที่ลักษณะงานเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน หน่วยงานในแต่ละระดับตั้งแต่กระทรวง กรม กอง ขาดการประสานงานและร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด ทำให้การดำเนินแผนงานโครงการไม่สามารถเกิดผลตามที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาประเทศ นอกจากนั้น ปัญหาพื้นฐานในการดำเนินงานพัฒนาของภาครัฐ คือ การที่แผนงาน แผนเงิน และแผนคนขาดความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน ซึ่งเกิดขึ้นทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ ทำให้โครงการพัฒนาไม่ได้รับการดำเนินการให้เกิดผลในทางปฏิบัติตามแผนที่กำหนด นอกจากนี้ยังมีปัญหาอำนาจบริหารจัดการด้านงบประมาณในหน่วยราชการเอง ซึ่งขาดความอิสระและคล่องตัวในการจัดการงบประมาณของตนเอง ในหลายกรณีได้ก่อให้เกิดความล่าช้าและส่งผลกระทบต่อการทำงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการพัฒนา แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 จึงได้พยายามที่จะทำให้การแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติเกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพ โดยดำเนินการภายใต้ข้อจำกัดและโครงสร้างเดิมของระบบราชการที่มีอยู่แล้วไปก่อน โดยการปรับกระบวนการและกลไกในการบริหารจัดการงบประมาณ และบุคลากรให้คล่องตัวขึ้น และยึดหลักการประสานงานภายใต้ระบบการจัดการพื้นที่กับภารกิจของหน่วยงานและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนงานโครงการ

สถานจิตร สุคนธ์ทรัพย์ และคณะ (2542) ทำการวิจัยเกี่ยวกับการดำเนินงานของโรงเรียนในกำกับของรัฐ (Charter Schools) ในประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่า

ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของโรงเรียนในกำกับของรัฐ มีทั้งปัจจัยที่เป็นบริบทภายนอก และปัจจัยภายในโรงเรียน โดยปัจจัยบางด้านส่งผลต่อเนื่องหรือมีผลกระทบซึ่งกันและกัน

ปัจจัยภายนอก ประกอบด้วยปัจจัย 4 ด้าน ลักษณะสำคัญที่ส่งผลในแต่ละด้าน ได้แก่

1) ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ สภาพเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศดีพอทำให้รัฐสามารถสนับสนุนทรัพยากรในการจัดตั้งดำรง และขยายโรงเรียนในกำกับของรัฐได้ ความแตกต่างในสถานะทางเศรษฐกิจทำให้กลุ่มด้อยโอกาสต้องการโรงเรียนรูปแบบใหม่ที่ตอบสนองความต้องการเฉพาะกลุ่ม

2) ปัจจัยด้านสังคม เจตคติของคนในสังคมที่ไม่พอใจผลการจัดการศึกษาของโรงเรียนรัฐบาลถึงขั้นแสวงหาแนวทางใหม่โดยการปรับเปลี่ยนระบบ ลักษณะเฉพาะของคนอเมริกันที่ยอมรับความหลากหลาย ความแตกต่างระหว่างบุคคล ต้องการมีทางเลือกและความเสมอภาคในโอกาส เคารพในสิทธิของบุคคล มีความรับผิดชอบต่อสังคม ลักษณะของนักวิชาการมืออาชีพที่ยึดมั่นในอุดมการณ์กล้าเสี่ยงที่จะทดลองความคิดใหม่ ต้องการอิสระทางความคิดและพร้อมที่จะให้ตรวจสอบผลงาน ลักษณะของสังคมอเมริกาที่ยึดมั่นในอุดมการณ์การกระจายอำนาจ การเป็นสังคมการเรียนรู้ การมีกลุ่มพลังที่เข้มแข็งและสร้างสรรค์ ทำให้เกิดแรงผลักดันในเชิงเกื้อหนุนการเกิดการดำรงอยู่ของโรงเรียนในกำกับของรัฐ

3) ปัจจัยด้านการเมืองและการบริหาร เช่น นโยบาย ความคาดหวัง และการสนับสนุนที่ชัดเจนจากผู้บริหารระดับสูง คุณภาพนักการเมืองที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมและการเป็นนักวิชาการ การมีกฎหมายที่แข็งและเกื้อหนุน รูปแบบการบริหารจัดการในระดับนโยบายที่มีการกระจายอำนาจให้รัฐต่าง ๆ มีอิสระในการบริหารรวมทั้งในด้านการศึกษา

4) ปัจจัยด้านเทคโนโลยี ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีภายนอก ทั้งเทคโนโลยีที่เป็นวัสดุ อุปกรณ์และวิธีการทำให้โรงเรียนสามารถประสบความสำเร็จในการจัดการเรียนการสอนแก่ผู้เรียนที่มีความจำเป็นเฉพาะ และผู้ที่ไม่ประสบความสำเร็จมาก่อน ช่วยให้โรงเรียนสามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และผู้เรียนเกิดการเรียนรู้อย่างแท้จริง

ปัจจัยภายใน ประกอบด้วยปัจจัยที่สำคัญ 2 ด้าน ลักษณะสำคัญที่ส่งผลในแต่ละด้าน ได้แก่

1) ปัจจัยด้านทรัพยากร ที่สำคัญคือ คุณภาพของบุคลากร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ครูและผู้บริหาร โดยครูมีลักษณะเป็นมืออาชีพ มีความพร้อมทั้งในด้านเจตคติ ความรู้

ความสามารถในด้านวิชาชีพและการจัดการ ผู้บริหารนอกจากจะมีลักษณะสำคัญของนักบริหาร มีอาชีพแล้ว ยังมีความเข้าใจอย่างต่อแท้ในแนวคิดและแนวทางการดำเนินงานโรงเรียนในกำกับของรัฐ สามารถเชื่อมโยงการจัดการในด้านต่าง ๆ ให้นำไปสู่ผลสำเร็จที่มีลักษณะเฉพาะตามแนวคิดของโรงเรียนประเภทนี้ได้

2) ปัจจัยด้านการจัดการ ลักษณะเด่น ได้แก่ การจัดโครงสร้างองค์การที่เกื้อหนุน สามารถจับคู่ระหว่างวิธีการจัดโครงสร้าง การจัดการเรียนการสอนและบริการของโรงเรียนกับลักษณะและความต้องการของผู้เรียน การจัดระบบทดแทน การสร้างเสริมพลังและความสามารถของครู เพื่อให้ครูสามารถสร้างและใช้วัตกรรมการเรียนการสอนและการจัดการบนพื้นฐานของการวิจัยและพัฒนา และการให้ผู้ปกครองมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

โดยผลสำเร็จของการดำเนินงานของโรงเรียนในกำกับของรัฐ พบว่า 1) ผลด้านการพัฒนาการของนักเรียน ยังไม่สามารถระบุได้ว่า นักเรียนมีผลสัมฤทธิ์ดีกว่าโรงเรียนรัฐบาลทั่วไปหรือไม่ แต่เมื่อเปรียบเทียบผลการดำเนินงานภายในโรงเรียน สรุปได้ว่าผลสัมฤทธิ์สูงขึ้นโดยเฉพาะเด็กที่มีปัญหา เช่น กลุ่มด้อยโอกาส กลุ่มเสี่ยง มีความบกพร่องหรือเคยล้มเหลวมาก่อน และมีการพัฒนาการด้านอื่น เช่น นักเรียนเปลี่ยนแปลงความรู้สึกนึกคิด และพฤติกรรมไปในทางที่ดีขึ้น ตระหนักถึงศักยภาพของตน มีความภาคภูมิใจในตนเอง และมีความเชื่อมั่นว่าตนเองสามารถประสบความสำเร็จได้ 2) ผลด้านความพึงพอใจของผู้เกี่ยวข้อง โรงเรียนประเภทนี้เป็นที่นิยมของนักเรียน ผู้ปกครองและครู โรงเรียนหลายแห่งมีผู้สมัครเข้าเรียนเกินกว่าจำนวนที่รับได้ สามารถทำให้เด็กออกกลางคันกลับเข้าเรียนและดำรงอยู่ในระบบได้ นักเรียนแสดงรู้สึกในเชิงบวกต่อโรงเรียน ผู้ปกครองมีความเห็นว่าโรงเรียนในกำกับของรัฐดีกว่าโรงเรียนที่เด็กของตนเรียนอยู่เดิม เช่น ในเรื่องขนาดชั้นเรียน ขนาดโรงเรียน ความสนใจของครูต่อเด็กเป็นรายบุคคล คุณภาพการสอน การมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง หลักสูตร ครูมีความพึงพอใจต่อวิถีทัศนทางการศึกษา หลักสูตร และเพื่อนร่วมงาน และ 3) ผลกระทบต่อระบบ โรงเรียนในกำกับของรัฐสามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบการจัดการศึกษาของโรงเรียนรัฐบาลทั้งในระบบรวมและระบบย่อย เป็นเครื่องมือในการสร้างความเสมอภาคและโอกาสของผู้เรียน ทำให้สามารถจัดการศึกษาที่มีคุณภาพให้แก่ผู้ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคม เป็นกลไกกดดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบการจัดการศึกษา เกิดระบบการแข่งขันทำให้เขตการศึกษาและโรงเรียนรัฐบาลอื่นต้องเร่งปรับปรุงคุณภาพ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางบวกในระบบการจัดการเรียนการสอนและการบริหาร เช่น การเน้นการเรียนรู้โดยยึดผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง การใช้เทคโนโลยี การวิจัยและพัฒนาควบคู่ไปกับการเรียนการสอน มีการออกแบบระบบการแสดงความรับผิดชอบไว้เป็นส่วนหนึ่งของระบบการจัดการ และผู้ที่เกี่ยวข้องเปลี่ยนบทบาทจากการต่อต้านเป็นการสนับสนุนและเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดตั้ง ร่วมดำเนินการ ให้การสนับสนุนและตรวจสอบควบคุม

นโยบายการขยายการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ความหมายและที่มา

ในการประชุมระดับโลกว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชนของ 1,560 ประเทศ เมื่อเดือนมีนาคม 2533 ณ จังหวัดชลบุรี นั้น ที่ประชุมได้ให้ประกาศปฏิญญาโลกว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน ซึ่งสาระสำคัญตอนหนึ่งได้ระบุว่า มนุษย์ทุกคนไม่ว่าเด็ก เยาวชนและผู้ใหญ่ พึงมีโอกาสได้รับการศึกษาที่จัดขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการการเรียนรู้ขั้นพื้นฐาน ซึ่งประกอบด้วย ทักษะสำหรับการเรียนรู้ที่จำเป็น (ได้แก่ ความสามารถในการอ่าน เขียน พุด คำนวณ และการแก้ปัญหา) และเนื้อหาสาระของการเรียนรู้ขั้นพื้นฐาน (เช่น ความรู้ ทักษะ ค่านิยม และเจตคติ) อันเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับมนุษย์ทุกคนในการดำรงชีวิตเพื่อความอยู่รอด เพื่อพัฒนาตนเองอย่างเต็มความสามารถ เพื่อดำเนินชีวิตและประกอบอาชีพอย่างมีศักดิ์ศรี มีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมได้อย่างเต็มที่ ปรับปรุงคุณภาพชีวิตของตนและตัดสินใจอย่างมีเหตุผล ตลอดจนสามารถเรียนรู้อย่างต่อเนื่องไปได้ สำหรับขอบข่ายและวิธีการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานจะแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศตามสภาพวัฒนธรรม และการเปลี่ยนแปลงที่เป็นไปตามกาลสมัย (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2533: 8)

สำหรับประเทศไทย ได้กำหนดความหมายของการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อปวงชนไว้ในการจัดทำแผนปฏิบัติการหลักว่า หมายถึงการศึกษาเพื่อชีวิตที่มีคุณภาพของประชาชนไทย ช่วยให้ประชาชนมีคุณธรรมในการดำรงชีวิตอยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างมีความสุข มีความรู้ ความสามารถ และทักษะในการแสวงหาความรู้ได้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิตและทันต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคมในอนาคต มีความสามารถในการประกอบอาชีพ พึ่งตนเองได้และดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี มีความสามารถในการพัฒนาตนเอง มีความรับผิดชอบ และมีบทบาทร่วมในการพัฒนาสังคมได้อย่างเหมาะสม นอกจากนั้น ได้ระบุว่า การบริการการศึกษาพื้นฐานจะครอบคลุมการศึกษาอบรมดูแลเด็กปฐมวัย การศึกษาเพื่อการเรียนรู้หนังสือและคงสภาพการเรียนรู้หนังสือ การศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา รวมทั้งบริการในการแลกเปลี่ยน ถ่ายทอดและกระจายความรู้ข้อมูลข่าวสาร เพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ของบุคคลและชุมชน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2538 ข: 4) และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้ให้ขอบเขตของการศึกษาขั้นพื้นฐานว่าหมายถึงการศึกษาก่อนระดับอุดมศึกษา

แนวความคิดหรือที่มาของนโยบายการขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศไทยได้เริ่มปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรอยู่ในแผนการศึกษาแห่งชาติพุทธศักราช 2535 อันเป็นแผนแม่บทของการจัดการศึกษาในระยะยาวของรัฐ ที่เริ่มตั้งแต่ พ.ศ.2535 เป็นต้นมา โดยข้อความในนโยบายได้ระบุว่า "ให้การศึกษาระดับมัธยมศึกษาเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐานของปวงชน รัฐพึงเร่งรัดและขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อปวงชนอย่างทั่วถึง เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชนให้สูงขึ้น" (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2535 ก: 19)

ที่มาของนโยบายการขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ปรากฏอยู่ในแผนปฏิบัติการหลักการศึกษาเพื่อปวงชนระบุไว้ว่า เนื่องจากประเทศไทยมีประชากรทั้งที่เป็นเด็ก เยาวชน และผู้ใหญ่ที่ไม่รู้หนังสืออีกเป็นจำนวนมาก เด็กปฐมวัยส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับการดูแลเอาใจใส่อย่างถูกต้อง ในปี 2535 เด็กที่อยู่ในวัยเรียนได้มีโอกาสเรียนในระดับประถมศึกษาเพียงร้อยละ 92 ของประชากรกลุ่มอายุ 6-11 ปี แม้ว่าการศึกษาระดับนี้จะเป็นการศึกษาภาคบังคับ ส่วนในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น มีเด็กที่ได้เรียนเพียงร้อยละ 47 ของประชากรกลุ่มอายุ 12-14 ปี นอกจากนี้ ยังมีเด็กอีกจำนวนมากที่พลาดหรือขาดโอกาสทางการศึกษา เพราะความเสียเปรียบในด้านต่างๆ อันได้แก่ เด็กพิการ เด็กในชนบทและพื้นที่ห่างไกล เด็กเร่ร่อน เด็กยากจน เด็กในชุมชนแออัด เด็กไร้สัญชาติ และเด็กในกลุ่มชนต่างวัฒนธรรม เป็นต้น นอกจากกลุ่มเด็กแล้ว กลุ่มสตรีอันเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมก็ยังด้อยการศึกษาอยู่เป็นอันมาก อีกทั้งยังมีปัญหาในการที่ผู้ที่ได้รับการศึกษาบ้างแล้วไม่สามารถนำความรู้ไปช่วยในการประกอบอาชีพและพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเอง ครอบครัว และชุมชนได้ดีเท่าที่ควร สภาพเหล่านี้สะท้อนถึงปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในโอกาสการศึกษาและโอกาสการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งทุกฝ่ายจะละเลยเสียมิได้และจำเป็นต้องเร่งแก้ไขโดยด่วน เพื่อประโยชน์สุขของบุคคล และความเจริญก้าวหน้าของประเทศไทยโดยส่วนรวม

ยิ่งไปกว่านั้น ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ความเปลี่ยนแปลงของประเทศไทยทางด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม สภาพแวดล้อม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โครงสร้างและองค์ประกอบของประชากรได้เป็นไปอย่างรวดเร็วและมีแนวโน้มจะเปลี่ยนแปลงต่อไปในอัตราเร่งที่สูงขึ้นอันเป็นผลมาจากความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาการและระบบการสื่อสารข้อมูลที่รวดเร็ว ประกอบกับการที่ประเทศไทยมีลักษณะเป็นสังคมเปิดและมีการติดต่อสัมพันธ์กับนานาประเทศมากยิ่งขึ้นซึ่งทำให้การถ่ายทอด แลกเปลี่ยนวัฒนธรรมและวิทยาการต่างๆ ตลอดจนการติดต่อสื่อสารเป็นไปอย่างกว้างขวางทั้งในระดับชุมชน ระดับเมือง ระดับประเทศ และระดับโลก ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความจำเป็นในการยกระดับ และพัฒนาความรู้พื้นฐานของประชากรของประเทศให้สูงขึ้น เพื่อเพิ่มพูนความรู้ ความสามารถ ทักษะ ตลอดจนเจตคติที่

เหมาะสมที่จะช่วยให้บุคคลสามารถปรับตัวและดำเนินชีวิตได้อย่างมีคุณภาพท่ามกลางพลวัตของ ความเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ สามารถริเริ่มและร่วมในการสร้างสรรค์ความเจริญก้าวหน้าให้แก่สังคม ตลอดจนสามารถช่วยให้การเปลี่ยนแปลงที่จะมาถึงอย่างรวดเร็วนั้นเป็นไปได้อย่างราบรื่นและ สอดคล้องกับเงื่อนไขข้อจำกัดด้านทรัพยากรและสภาพความต้องการอันหลากหลายของบุคคล ชุมชน และประเทศได้

สภาพดังกล่าวชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการยกระดับความรู้พื้นฐานของ ประชาชนถึงระดับมัธยมศึกษาเพื่อเตรียมรับกับความเปลี่ยนแปลงและสร้างสังคมไทยที่พึง ประสงค์ในอนาคต รวมทั้งชี้ถึงความจำเป็นในการเร่งจัดการศึกษาให้ครอบคลุมถึงผู้ที่ด้อยหรือ พลาดหรือขาดโอกาสการศึกษาทั้งที่เป็นเด็ก เยาวชน และผู้ใหญ่

อนึ่ง ได้มีความเคลื่อนไหวในระดับโลกที่เน้นถึงความสำคัญของการศึกษาในช่วง ทศวรรษของความเปลี่ยนแปลงที่จะมาถึง โดยได้มีการประกาศปฏิญญาโลกว่าด้วยการศึกษาเพื่อ ปวงชนในการประชุมระดับโลกเรื่องการศึกษาเพื่อปวงชน เมื่อเดือนมีนาคม 2533 ณ หาด จอมเทียน ในการนี้ ประเทศไทยได้ให้การรับรองปฏิญญาโลกฯ ดังกล่าวร่วมกับประเทศต่างๆ อีก 155 ประเทศ เพื่อประกาศเจตนารมณ์ร่วมกันในอันที่จะจัดการศึกษาเพื่อตอบสนองความต้องการ เรียนรู้ขั้นพื้นฐานของปวงชน ความเคลื่อนไหวดังกล่าวนับได้ว่า สอดคล้องและเอื้ออำนวยต่อการที่ รัฐบาลไทยจะเร่งดำเนินการเพื่อยกระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานของประชาชนของประเทศให้สูงขึ้น โดยเร็ว อันจะเป็นเครื่องชี้ถึงความตั้งใจจริงของรัฐในอันที่จะสานต่อจากปณิธานที่ประกาศไว้ใน ปฏิญญาโลกฯ

ด้วยเจตนารมณ์ในอันที่จะเร่งยกระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานของประชาชนชาว ไทยให้สูงขึ้น เป็นไปอย่างทั่วถึง ละสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของประเทศและของโลกโดย คำนึงถึงการส่งเสริมบทบาทของประชาชนในการจัดการศึกษา รัฐจึงได้กำหนดแนวนโยบายเพื่อเร่ง รัดและพัฒนาการจัดการศึกษาพื้นฐานเพื่อปวงชนไว้ในแผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) รวมทั้งกำหนดแนวทางการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรมไว้ในแผนปฏิบัติการหลัก การศึกษาพื้นฐานเพื่อปวงชน

สำหรับที่มาของนโยบายดังกล่าว ในแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2535 นั้น วิชัย ตันศิริ (2538 : 35) ได้ให้ข้อสังเกตไว้ว่า เดิมทีนั้นจะกำหนดให้มัธยมศึกษาตอนต้นเป็นการศึกษา ขั้นพื้นฐาน แต่ในที่สุดเพื่อเตรียมรับกับสถานการณ์ในอนาคตซึ่งเปลี่ยนแปลงเร็ว เห็นควรให้เขียน ไว้เพื่อให้สามารถขยายการศึกษาพื้นฐานไปถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลายเป็นการศึกษาขั้น พื้นฐานด้วย คำว่า "การศึกษาขั้นพื้นฐาน" เป็นแนวคิดใหม่ที่องค์การยูเนสโกและธนาคารโลกใน

คราวที่มาจัดการประชุมระดับโลกรื่องการศึกษาเพื่อปวงชน ที่หาดจอมเทียน ปี พ.ศ.2533 ได้หยิบยกขึ้นมาเป็นประเด็นสำคัญที่สุดโดยเห็นว่าการศึกษาขั้นพื้นฐานควรเป็นเป้าหมายหลักของประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลาย คือต้องจัดการศึกษาของปวงชนให้ถึงระดับนี้ แต่คำว่าการศึกษาขั้นพื้นฐานจะหมายถึงอะไร แคะไหน ระดับใด ให้แต่ละประเทศสามารถใช้ดุลยพินิจในการตีความหรือกำหนดเอง บางประเทศกำหนดไว้แค่ประถมศึกษา สำหรับประเทศไทยได้กำหนดถึงมัธยมศึกษาตอนต้น แต่ในแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับนี้ ได้ขยายความถึงมัธยมศึกษาทั้งหมด นับว่าเป็นการเปิดทางไว้กว้างขวางสำหรับการขยายโอกาสทางการศึกษาให้แก่ปวงชนชาวไทยใน 10-15 ปีข้างหน้า

สาระของนโยบาย

นโยบายการขยายการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ดังมีสาระสำคัญของนโยบายดังกล่าว ปรากฏดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ระบุในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มาตราที่ 43 ระบุว่า "บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย" นอกจากนี้ ในมาตรา 81 ยังได้กำหนดให้ รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปวิทยาการต่างๆ เร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาการวิชาชีพของครู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ และวัฒนธรรมของชาติ

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บททางการศึกษาในปัจจุบันที่ประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ 20 สิงหาคม 2542 ได้บัญญัติสาระที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานไว้หลายประการที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องนำไปปฏิบัติ ดังนี้

สาระสำคัญที่นำมากล่าวถึงในที่นี้ คือ สิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา ระบบการศึกษา แนวการจัดการศึกษา และการบริหารและการจัดการศึกษา

สิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดถึงสิทธิและหน้าที่ของประชาชนไทยไว้ในมาตราต่างๆ ที่สำคัญดังนี้

มาตรา 10 การจัดการศึกษา ต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกัน ในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

การจัดการศึกษาสำหรับบุคคลซึ่งมีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ สังคม การสื่อสารและการเรียนรู้ หรือมีร่างกายพิการ หรือทุพพลภาพหรือบุคคลซึ่งไม่สามารถพึ่งตนเองได้ หรือไม่มีผู้ดูแลหรือด้อยโอกาส ต้องจัดให้บุคคลดังกล่าวมีสิทธิ และโอกาสได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นพิเศษ

การศึกษาสำหรับคนพิการในวรรคสองให้จัดตั้งแต่แรกเกิดหรือพบความพิการโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย และให้บุคคลดังกล่าวมีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวก สื่อ บริการ และความช่วยเหลืออื่นใดทางการศึกษา ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

การจัดการศึกษาสำหรับบุคคลซึ่งมีความสามารถพิเศษ ต้องจัดด้วยรูปแบบที่เหมาะสมโดยคำนึงถึงความสามารถของบุคคลนั้น

มาตรา 11 บิดามารดา หรือผู้ปกครองมีหน้าที่จัดให้บุตรหรือบุคคล ซึ่งอยู่ในความดูแลได้รับการศึกษาภาคบังคับตามมาตร 17 และตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องตลอดจนให้ได้รับการศึกษานอกเหนือจากการศึกษาภาคบังคับ ตามความพร้อมของครอบครัว

มาตรา 17 ให้มีการศึกษาภาคบังคับจำนวนเก้าปี โดยให้เด็กซึ่งมีอายุย่างเข้าปีที่เจ็ด เข้าเรียนในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจนอายุย่างเข้าปีที่สิบหก เว้นแต่สอบได้ชั้นปีที่เก้าของการศึกษาภาคบังคับหลักเกณฑ์และวิธีการนับอายุให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ระบบการศึกษา

การจัดการศึกษามีสามรูปแบบ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย โดยสถานศึกษาสามารถจัดได้ทั้งสามรูปแบบ และให้มีการเทียบโอนผล

การเรียนรู้ที่ผู้เรียนสะสมไว้ ระหว่างรูปแบบเดียวกันหรือต่างรูปแบบได้ไม่ว่าจะเป็นผลการเรียนจากสถานศึกษาเดียวกันหรือไม่ก็ตาม

การศึกษาในระบบมีสองระดับ คือ การศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งจัดไม่น้อยกว่า 12 ปีก่อนระดับอุดมศึกษา และระดับอุดมศึกษา ซึ่งแบ่งเป็นระดับต่ำกว่าปริญญา และระดับปริญญา

สำหรับเรื่องสถานศึกษานั้น การศึกษาปฐมวัยและการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้จัดใน 1) สถานพัฒนาเด็กปฐมวัย 2) โรงเรียนซึ่งได้แก่ โรงเรียนของรัฐ เอกชน และโรงเรียนที่สังกัดสถาบันศาสนา 3) ศูนย์การเรียนรู้ ได้แก่ สถานที่เรียนที่หน่วยงานจัดการศึกษานอกโรงเรียน บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ โรงพยาบาล สถาบันทางการแพทย์ สถานสงเคราะห์ และสถานสังคมอื่นเป็นผู้จัด

แนวการจัดการศึกษา

การจัดการศึกษาต้องยึดหลักว่าผู้เรียนมีความสำคัญที่สุด ผู้เรียนทุกคนสามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้ ดังนั้นกระบวนการจัดการศึกษาต้องส่งเสริมให้ผู้เรียนได้พัฒนาตามธรรมชาติและเต็มตามศักยภาพ

การจัดการศึกษาทั้งสามรูปแบบต้องเน้นทั้งความรู้ คุณธรรม และกระบวนการเรียนรู้ ในเรื่องสาระความรู้นั้น ให้มีบูรณาการความรู้และทักษะด้านต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับแต่ละระดับการศึกษา ได้แก่ ด้านความรู้เกี่ยวกับตนเองและความสัมพันธ์ระหว่างตนเองกับสังคม ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ด้านศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม การกีฬา ภูมิปัญญาไทย และการประยุกต์ใช้ภูมิปัญญา ด้านภาษา โดยเฉพาะการใช้ภาษาไทย ด้านคณิตศาสตร์ ด้านการประกอบอาชีพ และการดำรงชีวิตอย่างมีความสุข

สำหรับการจัดกระบวนการเรียนรู้ให้สถานศึกษาจัดเนื้อหาสาระและกิจกรรมที่สอดคล้องกับความสนใจ ความถนัดของผู้เรียน และความแตกต่างระหว่างบุคคล รวมทั้งให้ฝึกทักษะ กระบวนการคิด การจัดการ การเผชิญสถานการณ์และการประยุกต์ความรู้มาใช้ป้องกันและแก้ปัญหา จัดกิจกรรมให้ผู้เรียนได้ฝึกปฏิบัติจริง ผสมผสานสาระความรู้ด้านต่างๆ อย่างสมดุล และปลูกฝังคุณธรรม ค่านิยมที่ดี คุณลักษณะอันพึงประสงค์ในทุกวิชา

นอกจากนั้น ในการจัดกระบวนการเรียนรู้สถานศึกษาต้องส่งเสริมให้ผู้สอน จัดบรรยากาศและสิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อการเรียนรู้ ใช้การวิจัยเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเรียนรู้ ผู้สอน ผู้เรียนอาจเรียนรู้ไปพร้อมกันจากสื่อและแหล่งวิทยาการประเภทต่างๆ จัดการเรียนรู้ให้เกิดขึ้นได้ตลอดเวลา ทุกสถานที่ มีการประสานความร่วมมือกับผู้ปกครองและชุมชน พัฒนาผู้เรียนตามศักยภาพ ในการประเมินผลผู้เรียนให้สถานศึกษาพิจารณาจากพัฒนาการของผู้เรียน ความประพฤติ การสังเกตพฤติกรรมการเรียน การร่วมกิจกรรม และการทดสอบ ส่วนการจัดสรรโอกาส การเข้าศึกษาต่อ ให้ใช้วิธีการที่หลากหลายและนำผลการประเมินผู้เรียนมาใช้ประกอบด้วย

สำหรับหลักสูตรการศึกษาทุกระดับและทุกประเภท รวมทั้งหลักสูตรการศึกษาสำหรับผู้ด้อยโอกาสประเภทต่างๆ รวมทั้งผู้บกพร่องทางร่างกายและสติปัญญาบุคคล และผู้มีความสามารถพิเศษต้องมีความหลากหลาย โดยส่วนกลางจัดทำหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่เน้นความเป็นไทยและความเป็นพลเมืองดี การดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพ ตลอดจนเพื่อการศึกษาต่อ ให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานจัดทำหลักสูตรในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสภาพปัญหาในชุมชนและสังคม ภูมิปัญญาท้องถิ่น และคุณลักษณะของสมาชิกที่ดีของครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติ

การบริหารและการจัดการศึกษา

การบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐ แบ่งเป็นสามระดับ คือ ระดับชาติ ระดับเขตพื้นที่การศึกษาและระดับสถานศึกษา เพื่อเป็นการกระจายอำนาจลงไปสู่ท้องถิ่น และสถานศึกษาให้มากที่สุด โดยใน ระดับสถานศึกษา ให้แต่ละสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และสถานศึกษาอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา มีคณะกรรมการสถานศึกษา เพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษาและจัดทำสาระของหลักสูตรในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสภาพปัญหาในชุมชนและสังคมภูมิปัญญาท้องถิ่น คุณลักษณะอันพึงประสงค์ คณะกรรมการสถานศึกษา ประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา และผู้ทรงคุณวุฒิ และให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการ

แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544)

แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ได้กำหนดสาระที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานไว้ ดังนี้

วัตถุประสงค์

1. เพื่อขยายและยกระดับความรู้พื้นฐานของประชาชนทั้งมวลให้กว้างขวางและสูงขึ้นถึงระดับมัธยมศึกษาอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน
2. เพื่อพัฒนาการศึกษาให้มีคุณภาพ สอดคล้องสัมพันธ์กับความต้องการของบุคคล ชุมชนและประเทศ ให้ผู้เรียนได้มีการพัฒนาเต็มตามศักยภาพ
3. เพื่อให้การศึกษาไทยสร้างศักยภาพของประเทศในการพึ่งพาตนเอง และสร้างความก้าวหน้าและมั่นคงของเศรษฐกิจไทยในประชาคมโลก บนฐานแห่งความเป็นไทย

นโยบายการพัฒนาการศึกษา

เพื่อให้การพัฒนาการศึกษาของประเทศในช่วงปี 2540-2544 เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ได้กำหนดนโยบายในการพัฒนาการศึกษาเป็น 5 ด้าน ดังนี้

1. เร่งขยายและยกระดับความรู้พื้นฐานของประชาชนทั้งมวล มุ่งให้ประชาชนเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีคุณภาพอย่างกว้างขวาง โดยเสมอภาคและเท่าเทียมกัน
2. ปฏิรูประบบการเรียนรู้ การสอน มุ่งปรับเปลี่ยนระบบการเรียนการสอนให้เอื้อต่อการพัฒนาขีดความสามารถของผู้เรียนให้เต็มตามศักยภาพ ตามจุดประสงค์ของแต่ละระดับและประเภทการศึกษา โดยมีพื้นฐานความรู้ความสามารถและทักษะพื้นฐานที่ดีและเข้มแข็งพอที่จะไปประกอบอาชีพหรือศึกษาต่อในระดับการศึกษาที่สูงขึ้น มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ ใฝ่การเรียนรู้ มีระเบียบวินัยและมีคุณธรรมในการอยู่ร่วมกับผู้อื่นในสังคม
3. ปฏิรูประบบการผลิตและพัฒนาครู มุ่งปรับปรุงและพัฒนากระบวนการผลิต การฝึกอบรมและพัฒนาครูประจำการ ให้มีครูศักยภาพเพื่อพัฒนากระบวนการเรียนรู้และอบรมสั่งสอนผู้เรียนให้มีคุณภาพ สามารถดำรงชีวิตในสังคมที่เปลี่ยนแปลงได้อย่างมีความสุข รวมทั้งพัฒนาวิชาชีพครูให้เป็นวิชาชีพชั้นสูงเป็นที่ยอมรับและยกย่องในสังคม โดยสร้างและปรับปรุงจัดสวัสดิการต่าง ๆ ที่เกื้อหนุนต่อการประกอบวิชาชีพครู
4. เร่งผลิตและพัฒนากำลังคนระดับกลางและสูง มุ่งสร้างศักยภาพของประเทศในการพึ่งพาตนเอง และสร้างความก้าวหน้าและมั่นคงของเศรษฐกิจไทยในประชาคมโลกบนฐานแห่งความเป็นไทย
5. ปฏิรูประบบการบริหารและการจัดการศึกษา มุ่งปรับเปลี่ยนแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารและการจัดการของรัฐใหม่ เพื่อให้การจัดการศึกษามีอิสระและเสรีมากขึ้น ปรับเปลี่ยน

การตัดสินใจจากกรมในส่วนกลางเป็นการตัดสินใจในพื้นที่ทุกส่วนของสังคม ตั้งแต่ประชาชน ครอบครัว ชุมชน สถาบันทางสังคม องค์กรพัฒนาเอกชน ธุรกิจเอกชน และองค์กรภาครัฐ มีส่วนร่วมและรับผิดชอบการจัดการศึกษาอย่างเต็มตามศักยภาพ มีรูปแบบการจัดการศึกษาที่หลากหลาย มีการจัดการศึกษาที่ได้คุณภาพและสร้างความเป็นธรรมแก่คนในสังคมมากขึ้น สามารถสนองตอบความต้องการของบุคคล สังคม และประเทศได้อย่างรวดเร็วตามสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

แผนงานการยกระดับการศึกษาพื้นฐานของปวงชน

เพื่อให้มีแนวทางการจัดการศึกษาในช่วงปี 2540 – 2544 ตามนโยบายที่ชัดเจน และเป็นรูปธรรม ได้มีการกำหนดแผนงานหลักเพื่อการพัฒนาการศึกษาไว้ 9 แผนงาน เป็นกรอบในการจัดทำรายละเอียดโครงการและจัดทำคำของบประมาณ โดยมีแผนงานการยกระดับการศึกษาเพื่อปวงชนเป็นแผนงานในลำดับแรก ซึ่งประกอบด้วยรายละเอียดของวัตถุประสงค์ เป้าหมาย แนวทาง/มาตรการ ดังนี้

วัตถุประสงค์

1. เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนได้รับบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ครอบคลุมตั้งแต่การเตรียมความพร้อมก่อนที่จะมีครอบครัว เด็กแรกเกิดที่ควรได้รับการเลี้ยงดูอย่างถูกต้อง อันเป็นการศึกษาของเด็กตั้งแต่ปฐมวัยเรื่อยมาจนถึงการศึกษาระดับมัธยมศึกษาที่มีคุณภาพอย่างกว้างขวางโดยเท่าเทียมกัน
2. เพื่อเร่งรัดให้กลุ่มเป้าหมายเฉพาะต่างๆ เช่น เด็กด้อยโอกาสประเภทต่างๆ แรงงานที่มีการศึกษาต่ำในสถานประกอบการ และในภาคเกษตรกรรม ได้เข้าถึงบริการทางการศึกษาอย่างกว้างขวาง
3. เพื่อเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้ของชุมชนและประชาชนที่พลาดโอกาสทางการศึกษา ให้มีความสามารถในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชนร่วมกันอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา และมีการประสานการเรียนรู้ร่วมกันเป็นเครือข่ายอันเป็นการสร้างองค์กรชุมชนให้เข้มแข็งและเป็นรากฐานกระบวนการประชาธิปไตย

เป้าหมาย

1. เด็กปฐมวัยทุกคนได้รับการเตรียมความพร้อมอย่างน้อย 1 ปี ก่อนเข้าเรียนระดับประถมศึกษาก่อนปี พ.ศ. 2544 และขยายปริมาณการเข้าถึงบริการการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาของเด็กปฐมวัย (3 - 5 ปี) จากร้อยละ 65 เป็นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 90 ในปี พ.ศ. 2544
2. ขยายการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลาย ให้มีอัตราส่วนนักเรียนต่อประชากรกลุ่มอายุ (12-14 ปี และ 15-17 ปี) ไม่น้อยกว่าร้อยละ 95 และ 70 ตามลำดับ

ในปี พ.ศ. 2544 รวมทั้งมุ่งขยายการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี เป็นการศึกษาของปวงชนในแผนฯ ต่อไปโดยเร็ว

3. ยกกระดับความรู้พื้นฐานสามัญของกำลังแรงงานในสถานประกอบการให้ถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้นหรือเทียบเท่าอย่างต่ำร้อยละ 50 ของกำลังแรงงานที่มีความรู้ระดับประถมศึกษาทั้งหมด โดยเฉพาะแรงงานในกลุ่มอายุ 20 – 45 ปี ในปี พ.ศ. 2544

4. กำลังแรงงานได้รับการฝึกอบรมและพัฒนาทักษะฝีมือ รวมทั้งทักษะการจัดการเพื่อให้มีความสามารถในการปรับตัวเข้าสู่งานได้ดียิ่งขึ้น

5. มีการประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชนและสถานประกอบการในการสนับสนุนการศึกษาและฝึกอบรมให้สามารถขยายขอบเขตการให้บริการได้อย่างเพียงพอ

6. สามารถประสานและขยายเครือข่ายการเรียนรู้ของชุมชนทั้งในพื้นที่และระหว่างพื้นที่ต่าง ๆ เพิ่มขึ้น

7. ให้นำหน่วยงานภาครัฐ ธุรกิจ สถาบันศาสนา องค์กรพัฒนาเอกชน สื่อมวลชน และสถาบันอื่น ๆ ทางสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาศักยภาพและเสริมการเรียนรู้ของชุมชน

8. มีระบบฐานข้อมูลด้านการศึกษาและตลาดแรงงาน ทั้งในระดับชาติ ระดับสถานศึกษาและระดับชุมชนที่เชื่อมโยงกันเป็นระบบเครือข่าย เพื่อสนับสนุนการศึกษาและการเรียนรู้อย่างกว้างขวาง

แนวทาง/มาตรการ

สำหรับการขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานตามแนวระบบโรงเรียนจนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย หรือเทียบเท่า ได้กำหนดแนวทาง/มาตรการไว้ดังนี้

1. รัฐลงทุนจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นเป็นแบบให้เปล่า และสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาโดยรัฐอุดหนุนค่าใช้จ่ายต่อหัวในอัตราเดียวกับการศึกษาของรัฐ ในรูปแบบที่เหมาะสม ให้ประโยชน์ถึงตัวเด็กมากที่สุด

2. สถาบันการศึกษา เพิ่มรูปแบบการจัดการศึกษาทั้งสายสามัญและสายอาชีวศึกษาให้มีทางเลือกที่หลากหลาย ให้ผู้เรียนมีโอกาสเลือกตามความถนัดและเหมาะสมกับสภาพปัญหาและข้อจำกัดของตน โดยเฉพาะการนำเทคโนโลยีมาช่วยขยายบริการเพื่อให้ผู้เรียนได้เข้าถึงบริการการศึกษามากที่สุด

3. รัฐต้องเร่งเสริมสร้างโอกาสทางการศึกษาสำหรับกลุ่มด้อยโอกาสต่างๆ โดยรัฐหรือหน่วยงานทางการศึกษาให้การสนับสนุนองค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรชุมชน ที่ดำเนินงานให้บริการการศึกษาอย่างมีคุณภาพและ/หรือริเริ่มนวัตกรรมทางการศึกษา ทั้งด้านวิชาการและด้านงบประมาณในรูปแบบเงินอุดหนุนทั่วไปโดยมีระบบการติดตาม กำกับ ดูแล เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงาน

4. รัฐและสถานศึกษาใช้มาตรการช่วยเหลือเป็นพิเศษสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส รวมทั้งกลุ่มสตรีด้อยโอกาส ให้เข้าถึงบริการทางการศึกษาและได้รับการพัฒนาอย่างเต็มตามศักยภาพ รวมทั้งป้องกันการออกจากระบบโรงเรียนกลางคัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น เช่น การให้ทุนเรียนและ/หรือฝึกอาชีพ การจัดที่พัก อาหาร ความช่วยเหลืออื่น ๆ ตามสมควรแก่การดำรงชีพ และบริการที่ปรึกษาแก่ครอบครัวเพื่อให้มีส่วนร่วมในการวางแผน การศึกษา และฝึกอบรมให้แก่เด็กและเยาวชน

5. ชุมชนและสถาบันสังคมต้องมีบทบาทในการจัดการศึกษาและตรวจสอบคุณภาพการจัดการศึกษา รวมทั้งชุมชนควรตระหนักถึงสิทธิและพิทักษ์สิทธิของเด็กในการได้รับบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึง

กรอบแนวคิดเบื้องต้นที่ใช้ในการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและตัวแบบที่ใช้ในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติของนักวิชาการต่างประเทศและนักวิชาการไทย ทำให้ทราบถึงปัจจัยที่อธิบายความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และพบว่าปัจจัยต่างๆ ที่ปรากฏในแต่ละตัวแบบอาจเหมือนหรือแตกต่างกันไปตามจุดเน้นหรือลักษณะเฉพาะที่ต้องการศึกษา ไม่มีข้อสรุปว่าปัจจัยใดมีความสัมพันธ์กับการนำนโยบายประเภทใดไปปฏิบัติ เหมือนเช่นที่มีการสรุปว่าที่ผ่านมาในอดีตยังมีผลงานวิจัยไม่มากเพียงพอที่จะช่วยให้เราสามารถแสวงหาข้อสรุปหรือยึดถือตัวแบบใด โดยเฉพาะว่ามีความสมบูรณ์เพียงพอในการสร้างความเข้าใจปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ (William, 1982 อ้างถึงใน วรเดช จันทรร, 2532: 210)

อย่างไรก็ตามในการศึกษาปัจจัยที่สัมพันธ์กับการนำนโยบายไปปฏิบัติในครั้งนี้ นอกจากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีแล้ว ยังได้ศึกษาจากผลงานวิจัยทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมถึงผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายปฏิรูปการศึกษาไปปฏิบัติของประเทศต่างๆ ทำให้ได้กรอบแนวคิดเบื้องต้นในการกำหนดแนวทางการวิจัย โดยพบว่าตัวแปรที่สัมพันธ์กับการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือตัวแปรต้น สามารถแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ ได้แก่ ตัวแปรที่อยู่นอกองค์กรซึ่งประกอบด้วย สภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เทคโนโลยี และตัวแปรด้านนโยบาย สำหรับตัวแปรภายในองค์กรได้แก่ ตัวแปรด้านทรัพยากร เช่น งบประมาณ บุคลากร ผู้บริหาร วัสดุ อุปกรณ์ อาคารสถานที่ ข้อมูลข่าวสาร และตัวแปรด้านการจัดการ

กรอบแนวคิดเบื้องต้นในการวิจัย

