

การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรค
ต่อการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติในสถานศึกษา
สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน*

AN ANALYSIS OF FACILITATING FACTORS AND RESTRAINING FACTORS
TOWARDS IMPLEMENTATION FOR BASIC EDUCATIONAL POLICY IN
SCHOOLS UNDER THE OFFICE OF THE BASIC EDUCATION COMMISSION

ลัมัยพร แห่ล่งหล้า**

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ โดยมุ่งศึกษาสภาพการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติในสถานศึกษา ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติในสถานศึกษา ซึ่งดำเนินการวิจัยเชิงปริมาณและการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้แบบสอบถามเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงปริมาณ จากสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ส่วนการวิจัยเชิงคุณภาพได้ศึกษาจากกรณีศึกษา 3 โรงเรียน ซึ่งเป็นตัวแทนของโรงเรียนขนาดเล็ก ขนาดกลาง

และขนาดใหญ่ แล้วนำผลการวิจัยที่ได้ทั้ง 2 ส่วน มาสังเคราะห์ผลการวิจัยพบว่า

1. สภาพการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติในสถานศึกษา ข้อค้นพบเชิงปริมาณ พบว่า โรงเรียนทั้ง 3 ขนาด ส่วนใหญ่มีการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติครบทุกนโยบาย แต่ในโรงเรียนขนาดเล็กไม่สามารถนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติได้ครบทุกด้านมากที่สุด และนโยบายที่มีการดำเนินการน้อยที่สุดคือการจัดกระบวนการเรียนรู้สำหรับเด็กพิเศษ ในข้อค้นพบเชิงคุณภาพพบว่า โรงเรียนทุกขนาดมีการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติแต่ไม่ครบทุกด้านขึ้นอยู่กับความพร้อมและบริบทแวดล้อมของสถานศึกษานั้น
2. ปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริมการนำนโยบาย

*วิทยานิพนธ์การศึกษาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษามหาวิทยาลัยสยาม

**นิสิตหลักสูตรการศึกษาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษามหาวิทยาลัยสยาม

การศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติ ในกลุ่มปัจจัยภายใน ได้แก่ ปัจจัยด้านภาวะผู้นำ ประกอบด้วยผู้บริหารมีเจตคติที่ดีมีความมุ่งมั่นในการดำเนินการตามนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีความเข้าใจในเป้าหมายตระหนักถึงความสำคัญของการดำเนินการตามนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานและให้การสนับสนุนบุคลากรให้ปฏิบัติงานเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาอย่างเต็มศักยภาพ ในกลุ่มปัจจัยภายนอก ได้แก่ ปัจจัยด้านสังคม ประกอบด้วยผู้ปกครอง และชุมชนให้การสนับสนุนการดำเนินการในด้านต่าง ๆ ของโรงเรียน และผู้ปกครองมีเจตคติที่ดีต่อการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติในโรงเรียน ปัจจัยด้านเทคโนโลยี คือ การใช้เทคโนโลยีในการสื่อสารทำให้การนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติในโรงเรียนมีความสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น มีการใช้เทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ช่วยพัฒนาการจัดการเรียนการสอน ปัจจัยด้านการเมืองประกอบด้วย รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำหนดให้โรงเรียนต้องนำนโยบายมาปฏิบัติอย่างชัดเจน กระทรวงศึกษาธิการมีนโยบายและมีการสนับสนุนที่ชัดเจนและจริงจังในการจัดให้มีการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติในโรงเรียน

3. ปัจจัยสำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติ ในกลุ่มปัจจัยภายใน ได้แก่ ปัจจัยด้านงบประมาณ คือ โรงเรียนได้รับจัดสรรงบประมาณจากรัฐไม่เพียงพอต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษา งบประมาณสำหรับการดำเนินงานด้านวิชาการตามนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่เพียงพอ โรงเรียนมีครู-อาจารย์ไม่เพียงพอต่อการจัดการเรียนการสอน

และการดำเนินการ ต่างๆ ปัจจัยด้านวัสดุ คือ โรงเรียนมีวัสดุอุปกรณ์ไม่เพียงพอต่อการจัดการเรียนการสอนและปัจจัยด้านโครงสร้างองค์กร คือ การดำเนินงานต่าง ๆ ไม่สนับสนุนการทำงานเป็นทีมและขาดการร่วมคิดร่วมทำ ในกลุ่มปัจจัยภายนอก ได้แก่ ปัจจัยด้านการเมือง เช่น นโยบายการปรับลดอัตรากำลังของภาครัฐ ส่งผลให้ครูไม่เพียงพอที่จะจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพและปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ประกอบด้วยผู้ประกอบการและชุมชนมีฐานะไม่ดี เป็นอุปสรรคต่อการให้ความร่วมมือในการจัดการศึกษากับโรงเรียน ภาวะเศรษฐกิจของชุมชนตกต่ำ ไม่สามารถให้การสนับสนุนด้านงบประมาณแก่โรงเรียนได้ และรัฐไม่สามารถจัดสรรงบประมาณที่ตอบสนองความต้องการของโรงเรียน

ABSTRACT

The research was focused on how the educational policy is applied in schools under the Office of the Basic Education Commission in order to find out facilitating factors and restraining factors. It was conducted in the schools on the basis of quantitative research and qualitative research. The quantitative research was used questionnaires to obtain the information and the qualitative research studied the case studies in three schools - small size, middle size and big size. The result of those methods are synthesized. The findings were found that:

1. In the quantitative research, it was found that most policies have been used in all sizes of the schools. However, some basic policies could

not be perfectly used in the small size of schools and the least policy used was the learning process for exceptional children. In the qualitative research, it was found that basic educational policies have been used in all sizes of schools but not every step. It was depended upon the suitability and the circumstances of the schools.

2. Main factors which support the implementation of basic educational policy - internal factors; the leadership includes the attitudes of the administrators, the administrator should be determined to follow the basic educational policy, understand the purposes and consider the significance of the policy, as well as encouraging the staffs to potentially succeed along the educational development scheme. In terms of external factors, the research was concerned about the social factors which were consisted of parents and community. The supportive attitude of parents can play an important role for basic educational policy. Besides, technology was also a factor which helped in communicating and reducing time consumption in the educational system. The progress of computer development also played a part in improving the educational quality. Political factors were also considered as the one supporting the schools to follow the basic educational policy.

3. Restraining factors towards implementation for basic educational policy; internal factor; budget factors - insufficiency of budget from the government affected the quality of school education such as the lack of staffs and

teachers, the shortage of budget for managing and inefficiency of school equipments. Organizational structure factors such as the lack of cooperation or teamwork was also a part of the problem in the system. External factors; political factors liked some government policy can restrict the quality of education. For instance, decision of reducing the educational budget can lead to the lack of staffs and teachers. Financial factors were a part of problem in development, for example, low-income-parents cannot cooperate and support the schools' policies. The financial crisis in the country also made a big impact to the government in terms of supplying the suitable budget to the schools.

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ตามหลักการกระจายอำนาจในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 39 สถานศึกษาเป็นหน่วยรองรับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ซึ่งเป็นการบริหารการศึกษารูปแบบใหม่ที่ไม่เคยดำเนินการในบริบทการจัดการศึกษาของไทยมาก่อน ดังนั้นแนวทางในการบริหารและการจัดการศึกษาในสถานศึกษาจึงเป็นเรื่องใหม่ที่ต้องมีการกำหนดแนวทางปฏิบัติเพื่อใช้เป็นกรอบในการดำเนินงาน ภายใต้การกระจายอำนาจที่จะทำให้การบริการทางการศึกษามีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุด โดยที่ มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และ มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 กำหนด

ให้กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษาทั้ง 4 กลุ่มงาน ได้แก่ ด้านกลุ่ม บริหารวิชาการ กลุ่มบริหารงบประมาณ กลุ่ม บริหารงานบุคคล และกลุ่มบริหารทั่วไป ไปยัง สถานศึกษาโดยตรง โดยที่คุณลักษณะของ สถานศึกษาที่จะสนองเจตนารมณ์ตามหลักการ กระจายอำนาจนั้น จะต้องมีความเหมาะสมเป็นหน่วย บริการทางการศึกษาที่สอดคล้องกับความต้องการ จำเป็นของท้องถิ่น และควรเป็นหน่วยนำสังคม ของชุมชนนั้น โดยอาศัยกรอบนโยบายที่กำหนดไว้ใน ระดับชาติเป็นแนวทาง และจะต้องมีคุณภาพและ ศักยภาพเพียงพอที่จะดำเนินการตามวัตถุประสงค์ ในการจัดการศึกษาด้วยตนเองรวมทั้งมีอิสระใน การบริหารจัดการสถานศึกษาภายใต้กรอบนโยบาย ที่กำหนดด้วยตนเอง ดังนั้น การตัดสินใจโดย สมบูรณ์ในการบริหารกลุ่มบริหารวิชาการ กลุ่ม บริหารงบประมาณ กลุ่มบริหารงานบุคคล และ กลุ่มบริหารทั่วไป จึงเปิดเสรีให้สถานศึกษา ซึ่ง สถานศึกษาทุกแห่งสามารถประกันคุณภาพได้ ดังนั้น สถานศึกษาจึงมีวิสัยทัศน์พันธกิจเป้าหมาย แผนการดำเนินงานและการปฏิบัติงานที่เป็นไป ตามเกณฑ์มาตรฐาน และดัชนีชี้วัดคุณภาพที่ สามารถตรวจสอบและเปิดเผยต่อสาธารณชนได้ นโยบายเป็นสิ่งที่มีความสำคัญเพราะนโยบายเป็น เครื่องบ่งชี้ทิศทางทางการบริหาร นโยบายเกิดจาก วัตถุประสงค์และเป้าหมายของการบริหาร ฉะนั้น เมื่อไม่มีนโยบายย่อมจะไม่มีทั้งวัตถุประสงค์และ เป้าหมายของการบริหารงาน นอกจากนั้นนโยบาย ยังจัดได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของวิธีการจัดการ นโยบายจะช่วยให้ผู้บริหารทราบว่าทำอะไร ทำอย่างไร และใช้ปัจจัยชนิดใดบ้าง นโยบายช่วยให้ผู้บริหารปฏิบัติงานต่าง ๆ อย่างมีความมั่นใจ

เพราะนโยบายเป็นทั้งแผนงาน เครื่องชี้ทิศทาง และหลักประกันที่ผู้บริหารทุกระดับชั้นจะต้องยึด ถือและช่วยให้บุคลากรทุกระดับชั้นในองค์กรได้ เข้าใจถึงภารกิจและวิธีการที่จะปฏิบัติการทำให้ ประสบผลสำเร็จ นโยบายจะช่วยให้เกิดการ พัฒนาทางด้านการบริหาร เพราะนโยบาย จะพัฒนาผู้บริหารงานหรือผู้ใช้ให้มีความสามารถ ในการแปลความ และทำให้นโยบายเป็นสิ่งที่ สามารถจะปฏิบัติได้ นอกจากนั้นนโยบาย จะพัฒนาผู้บริหารให้รู้จักคิดทำนโยบายขึ้นแทน ที่จะคิดปฏิบัติตามนโยบายแต่เพียงอย่างเดียว นโยบายการศึกษาจัดเป็นส่วนหนึ่งของนโยบาย สาธารณะ (Public policy) ซึ่งปรากฏใน 3 รูปแบบ (พฤษี ศรีบริวรรณพิทักษ์ เอกสารประกอบการบรรยาย, 4548) ได้แก่ 1) บัญญัติเป็นกฎหมาย เช่น รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ กฎกระทรวง มติ คณะรัฐมนตรี ระเบียบต่าง ๆ 2) จัดทำเป็นแผน เช่น แผนการศึกษาแห่งชาติ แผนยุทธศาสตร์ แผนกลยุทธ์ 3) ประกาศเป็นนโยบาย เช่น นโยบาย รัฐบาล นโยบายรัฐมนตรี หรือนโยบายผู้บริหาร ระดับต่าง ๆ ซึ่งโดยปกติจะได้มีการกำหนด นโยบาย และกระบวนการนำนโยบายไปสู่การ ปฏิบัติ โดยกำหนดแนวนโยบายให้องค์กรที่ รับผิดชอบด้านงานการศึกษาของชาติ ต้องนำ นโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนิน ภารกิจด้านการจัดการศึกษาของสถานศึกษาทุก ประเภทและทุกระดับ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินงาน การศึกษาประสบผลสำเร็จ เป็นไปตามเจตจำนง ของนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพการแปลง นโยบายไปสู่การปฏิบัติ นับว่ามีความสำคัญมากใน การผลักดันให้นโยบายได้รับการรับรู้เข้าใจยอมรับและมีทัศนคติที่ดีต่อผู้ปฏิบัติตามนโยบาย ใน

การนี้ผู้กำกับนโยบายและผู้รับนโยบายไปปฏิบัติจะต้องมีการกิจกรรมร่วมกันในการส่งต่อนโยบายให้สามารถแปลงเป็นแผนงาน โครงการที่สามารถนำไปปฏิบัติได้ การศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Factors Influencing Policy Implementation) ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ทั้งนี้เพราะความสำเร็จของแผนงานหรือโครงการ มีความสัมพันธ์กับความสามารถของผู้นำและภาวะผู้นำขององค์กร ความร่วมมือระหว่างกลุ่มผู้สนับสนุน การขาดความพยายามที่เพียงพอและการขาดเงินทุนที่เพียงพอสำหรับการดำเนินงาน (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2548, หน้า 432) การสำรวจผลงานของนักวิชาการที่ผ่านมา เกี่ยวกับปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายและแผนไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นข้อเสนอที่น่าจะใช้ได้ดีกับนโยบายการศึกษา ประกอบด้วย 6 ปัจจัย คือ 1) ปัจจัยด้านข้อความนโยบาย 2) ปัจจัยด้านการสนับสนุนจากผู้มีอำนาจและกลุ่มหลากหลาย 3) ปัจจัยด้านศักยภาพและความสามารถขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ 4) ปัจจัยด้านจิตสำนึกของผู้ปฏิบัติต่อนโยบาย 5) ปัจจัยด้านผู้นำซึ่งจะมีอิทธิพลสูงต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ และ 6) ปัจจัยด้านการกำกับตรวจสอบ (กล้า ทองขาว, 2548, หน้า 186) การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จต้องอาศัยปัจจัยหลายด้านทั้งความสามารถของผู้บริหาร ทรัพยากร บุคลากรและสิ่งสนับสนุนอื่นๆ การศึกษาที่ผ่านมาของนักวิชาการทั้งในและต่างประเทศยังมีน้อย และส่วนใหญ่เป็นการศึกษาตัวแบบกระบวนการเป็นการศึกษาเพื่อตอบสนองการแก้ปัญหาของ

นโยบายสาธารณะซึ่งแตกต่างกัน จึงมีข้อจำกัดของการนำไปเป็นแนวปฏิบัติ คือ ไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้จริงในสถาบันการศึกษายุคปัจจุบัน การศึกษาก่อนนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ ต้องอาศัยปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติหลายประการ จำเป็นต้องศึกษาภายใต้สถานการณ์ ปรัชญาการณ และสภาพปัญหาจริง ส่วนการศึกษารูปแบบต่างๆ ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น ผู้วิจัยเชื่อว่ายังไม่สามารถนำรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งมาทดสอบกับการนำนโยบายไปปฏิบัติในบริบทของสถานศึกษาต่าง ๆ ได้จริง ดังคำกล่าวของ กล้า ทองขาว (2548) ที่กล่าวว่า "...สำหรับความรู้เกี่ยวกับ กลยุทธ์การนำนโยบายการศึกษาไปปฏิบัติในปัจจุบัน ถือว่ายังมีความจำกัดอยู่มากเพราะเรายัง ไม่มีผลงานการศึกษาวิจัยทางด้านนี้มากพอ..." ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาเพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของผู้บริหารสถานศึกษาและผู้บริหารการศึกษา และเป็นแนวทางการดำเนินงานการนำนโยบายการศึกษา ขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติ หรือนำไปปรับประยุกต์ใช้ในการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเป็นประโยชน์สำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาและผู้กำหนดนโยบายด้านการศึกษา ในการกำหนดปัจจัยและพัฒนาปัจจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติในสถานศึกษาให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่

เป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ

วิธีดำเนินการวิจัย

ผู้วิจัยได้ดำเนินการวิจัยโดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ระยะเวลาในการวิจัยการศึกษา 2550 ประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ ดังนี้

1. การศึกษาเพื่อกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย

โดยการศึกษาข้อมูลจากเอกสาร (Documentary research) ในขั้นตอนนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติ โดยทำการศึกษาข้อมูลจากเอกสาร (Documentary research) เช่น เอกสารที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดทฤษฎีในการนำนโยบายไปปฏิบัติในสถานศึกษา การพบทวนวรรณกรรมจากทั้งในประเทศและต่างประเทศเพื่อรวบรวมข้อมูลและสังเคราะห์กรอบแนวคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติในสถานศึกษา ประกอบด้วย 2 ประเด็นคือ

1.1 นโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ในการวิเคราะห์นโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นการวิเคราะห์เพื่อสรุปบทบาทและภาระหน้าที่ของสถานศึกษา ที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 ตามนโยบายการกระจายอำนาจการบริหารในสถานศึกษาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545

มาตรา 39 พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545 กฎกระทรวง แผนการศึกษาแห่งชาติ (พ.ศ. 2545-2559) มาตรฐานการศึกษาของชาติ และนโยบายสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เมื่อนำมาวิเคราะห์ในกลุ่มงานทั้ง 4 ด้าน ซึ่งประกอบด้วย 1) กลุ่มบริหารงานวิชาการ 2) กลุ่มบริหารงบประมาณ 3) กลุ่มบริหารงานบุคคล และ 4) กลุ่มบริหารงานทั่วไป พบว่ากลุ่มบริหารงานวิชาการ เป็นกลุ่มงานที่มีความสำคัญต่อการนำนโยบายขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติในสถานศึกษามากที่สุด

1.2 ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งสามารถจำแนกออกเป็น 2 กลุ่มปัจจัย ดังนี้

1.2.1 กลุ่มปัจจัยภายใน ประกอบด้วย 9 ปัจจัย ดังนี้ ปัจจัยด้านภาวะผู้นำ ปัจจัยด้านบุคลากร ปัจจัยด้านงบประมาณ ปัจจัยด้านวัสดุอุปกรณ์ ปัจจัยด้านวัฒนธรรม ปัจจัยด้านโครงสร้างองค์กร ปัจจัยด้านลักษณะโครงสร้างของนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปัจจัยด้านความชัดเจนของภารกิจและการมอบหมายงาน และปัจจัยด้านการควบคุม ประเมินผลและการกระตุ้นส่งเสริม

1.2.2 กลุ่มปัจจัยภายนอกประกอบด้วย 4 ปัจจัย ดังนี้ ปัจจัยด้านสังคม ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ปัจจัยด้านการเมือง และปัจจัยด้านเทคโนโลยี

2. การดำเนินการวิจัยเชิงปริมาณ

ในขั้นตอนนี้เป็นการวิจัยเชิงปริมาณ เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงประจักษ์เกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติในสถานศึกษา สังกัดคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ประชากรคือ

สถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ ที่จัดการศึกษาในระดับช่วงชั้นที่ 1-2 จำนวน 29,248 โรงเรียน สำหรับการสุ่มกลุ่มตัวอย่างใช้วิธีการสุ่มแบบแบ่งชั้น (Stratified random sampling) ซึ่งแบ่งตามขนาดโรงเรียน ประกอบด้วย โรงเรียนขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ ได้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 394 โรงเรียน

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลครั้งนี้คือ แบบสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในการวิเคราะห์ข้อมูลใช้โปรแกรมสำเร็จรูป SPSS/PC+ และใช้สถิติในการวิเคราะห์เชิงพรรณนาประกอบด้วย อธิบายแจกแจงความถี่ หาค่าร้อยละ และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลแบบสอบถามปลายเปิด ใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis)

3. การดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ

ในการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพเป็นการศึกษาเพื่อให้ได้ข้อมูลในระดับลึกที่มีความสมบูรณ์มากขึ้น และเป็นการตรวจสอบข้อมูลเชิงปริมาณ ประชากรผู้ให้ข้อมูลคือสถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่จัดการศึกษาในระดับช่วงชั้นที่ 1-2 จำนวน 3 แห่ง ซึ่งเป็นตัวแทนของโรงเรียนขนาดเล็ก กลางและขนาดใหญ่ โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) กำหนดแนวคำถาม (Structure interview) การสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการ (Information interview) และการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม

ผลของการวิจัย

ผลการวิจัยที่สำคัญสรุปได้ดังนี้

1) ผลจากการศึกษาข้อมูลจากเอกสาร (Documentary research) เพื่อวิเคราะห์นโยบายการศึกษา ขั้นพื้นฐานในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545 กฎกระทรวง แผนการศึกษาแห่งชาติ (พ.ศ. 2545-2559) มาตรฐานการศึกษาของชาติ และนโยบายการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พบว่า นโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติในสถานศึกษาใน 4 กลุ่มงาน ซึ่งได้แก่ 1) กลุ่มบริหารงานวิชาการ 2) กลุ่มบริหารงบประมาณ 3) กลุ่มบริหารงานบุคคล และ 4) กลุ่มบริหารงานทั่วไป นั้น พบว่ากลุ่มบริหารงานวิชาการ เป็นกลุ่มงานที่มีความสำคัญต่อการนำนโยบายขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติในสถานศึกษามากที่สุด และผลจากการวิเคราะห์บทบาทและภาระหน้าที่ของกลุ่มบริหารวิชาการในการดำเนินงานตามนโยบายการศึกษาพบว่าลักษณะงานย่อยในกลุ่มบริหารวิชาการที่เป็นกลจักรสำคัญของสถานศึกษาในการดำเนินงานตามนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรียงลำดับความสำคัญ ดังนี้ 1) การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ 2) การพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา 3) การพัฒนาสื่อ นวัตกรรมและเทคโนโลยีทางการศึกษา 4) การพัฒนาแหล่งการเรียนรู้ 5) การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา 6) การพัฒนาระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา 7) การประสานความร่วมมือในการ

พัฒนาวิชาการกับสถานศึกษาอื่น 8) การนิเทศการศึกษา 9) การส่งเสริมและสนับสนุนงานวิชาการแก่บุคคล ครอบครัว องค์กร หน่วยงานและสถาบันอื่นที่จัดการศึกษา 10) การวัดผล ประเมินผล และการเทียบโอนผลการเรียน 11) การแนะแนวการศึกษา และ 12) การส่งเสริมความรู้ด้านวิชาการแก่ชุมชน

2) ผลการวิเคราะห์สภาพการดำเนินงานการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติในสถานศึกษา สรุปได้ดังนี้

การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ในโรงเรียนขนาดเล็ก ขนาดกลางและขนาดใหญ่ ส่วนใหญ่มีการดำเนินการในทุกด้าน โดยมีการดำเนินการสอดคล้องกับมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน ส่งเสริมให้ผู้เรียนสามารถพัฒนาได้ตามธรรมชาติและเสริมศักยภาพจัดกิจกรรมเพื่อให้ผู้เรียนได้เรียนจากประสบการณ์จริง ส่งเสริมกระบวนการคิดปลูกฝังค่านิยมที่ดีงามและคุณลักษณะอันพึงประสงค์เพื่อพัฒนาให้ผู้เรียนมีความรู้สอดคล้องกับความสนใจและความถนัดของผู้เรียนเพื่อพัฒนากำลังคน ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพึ่งพาตนเอง มีการดำเนินงานคิดเป็นร้อยละ 83.71 ถึงร้อยละ 100 ส่วนการดำเนินงานสำหรับเด็กพิเศษ มีการดำเนินงานในสถานศึกษาน้อยที่สุดเพียงร้อยละ 47.37

การพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา ในโรงเรียนทั้ง 3 ขนาด ส่วนใหญ่มีการดำเนินการทุกด้าน ครบคลุมและสอดคล้องกับมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม มุ่งเน้นการพัฒนาผู้เรียนตามธรรมชาติและเต็มศักยภาพ จัดทำโครงการเพื่อสร้างเสริมความรู้ ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและ

วัฒนธรรม สอดแทรกความรู้ควบคู่คุณธรรมเพื่อให้ผู้เรียนมีความสามารถในการประกอบอาชีพและรู้จักพึ่งตนเอง มีการดำเนินงานส่วนใหญ่คิดเป็นร้อยละ 93.98 ถึงร้อยละ 100

การพัฒนาสื่อ นวัตกรรมและเทคโนโลยีทางการศึกษา ในโรงเรียนทั้ง 3 ขนาด ส่วนใหญ่มีการดำเนินการในทุกด้าน ได้แก่การจัดทำกิจกรรมเพื่อระดมทรัพยากรมาใช้ในการพัฒนาสื่อ นวัตกรรมและเทคโนโลยี การจัดทำโครงการเพื่อพัฒนาบุคลากรให้มีความสามารถในการผลิตสื่อการเรียนการสอน การใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา และการจัดหาสื่อการสอนและเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาใช้ในการจัดการศึกษามีการดำเนินงานคิดเป็นร้อยละ 89.71 ถึงร้อยละ 99.22

การพัฒนาแหล่งเรียนรู้ ในโรงเรียนทั้ง 3 ขนาด ส่วนใหญ่มีการดำเนินการในทุกด้าน ได้แก่การดำเนินงานด้านการระดมทรัพยากรในชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาแหล่งเรียนรู้ การจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อพัฒนาแหล่งเรียนรู้ ด้านเทคโนโลยี จัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาแหล่งเรียนรู้ภายในโรงเรียน มีการดำเนินงานคิดเป็นร้อยละ 88.74 ถึงร้อยละ 99.50

การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา ในโรงเรียนทั้ง 3 ขนาด ส่วนใหญ่มีการดำเนินงานในทุกด้าน ได้แก่ การดำเนินงานด้านการสนับสนุนการค้นคว้าวิจัย การนำข้อมูลจากการค้นคว้าวิจัยมาใช้ในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา การส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาเพื่อเพิ่มพูนความรู้และการเรียนรู้ภายในโรงเรียน มีการดำเนินงาน คิดเป็นร้อยละ 83.58 ถึงร้อยละ 95.99

การพัฒนาระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา ในโรงเรียนทั้ง 3 ขนาด ส่วนใหญ่มี

การดำเนินการในทุกด้าน ได้แก่ การดำเนินงานด้านการจัดทำระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา การจัดทำแผนพัฒนา แผนปฏิบัติการและโครงการการประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษา การจัดทำรายงานคุณภาพการศึกษาประจำปีเสนอต่อหน่วยงานต้นสังกัด โดยมีการดำเนินการคิดเป็นร้อยละ 97.50 ถึงร้อยละ 100

การประสานความร่วมมือในการพัฒนาวิชาการกับสถานศึกษาอื่น ในโรงเรียนทั้ง 3 ขนาด ส่วนใหญ่มีการดำเนินการในทุกด้าน การดำเนินงานด้านการจัดทำโครงการเพื่อประสานความร่วมมือทางวิชาการ การร่วมกันจัดกิจกรรมในการกำหนดมาตรฐานการจัดการศึกษา การจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษา การพัฒนาบุคลากรและประสานความร่วมมือกับสถานศึกษาอื่น การพัฒนาหลักสูตรให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น มีการดำเนินงาน คิดเป็นร้อยละ 74-63 ถึงร้อยละ 95.49

การนิเทศการศึกษา ในโรงเรียนทั้ง 3 ขนาด ส่วนใหญ่มีการดำเนินการในทุกด้าน ได้แก่ การดำเนินงานด้านการจัดทำโครงการเพื่อพัฒนาคุณภาพและศักยภาพของครู-อาจารย์ การพัฒนาทรัพยากรบุคคลทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การจัดระบบการนิเทศภายใน โดยมีการดำเนินการ คิดเป็นร้อยละ 90.48 ถึงร้อยละ 98.25

การส่งเสริมและสนับสนุนงานวิชาการแก่บุคคล ครอบครัว องค์กร หน่วยงาน และสถาบันอื่นที่จัดการศึกษา ในโรงเรียนทั้ง 3 ขนาด ส่วนใหญ่มีการดำเนินงานทุกด้าน การดำเนินงานด้านการจัดโครงการ/กิจกรรมเผยแพร่ความรู้ อนุรักษ์ภูมิปัญญาไทย/ท้องถิ่น การเสริมสร้าง

คุณธรรม การส่งเสริมและสนับสนุนด้านวิชาการให้แก่เด็กที่มีความบกพร่องทางร่างกาย ทางจิตใจ เด็กด้อยโอกาส และเด็กที่มีความสามารถพิเศษ มีการดำเนินงานคิดเป็นร้อยละ 74.19 ถึงร้อยละ 99.22

การวัดผล ประเมินผลและการเทียบโอนผลการเรียน ในโรงเรียนทั้ง 3 ขนาด ส่วนใหญ่มีการดำเนินการในทุกด้าน ได้แก่ การประเมินผลผู้เรียน โดยพิจารณาพัฒนาการคุณลักษณะอันพึงประสงค์ การจัดทดสอบและคุณลักษณะที่สำคัญของผู้เรียนด้วยกระบวนการและวิธีการที่หลากหลาย มีการดำเนินงาน คิดเป็นร้อยละ 99.00 ถึงร้อยละ 100

การแนะแนวการศึกษา ในโรงเรียนทั้ง 3 ขนาด ส่วนใหญ่มีการดำเนินการในทุกด้าน ได้แก่ การจัดกิจกรรมเพื่อแนะแนว การให้คำปรึกษาคูแฉะช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาการจัดทำโครงการพัฒนาศักยภาพของผู้เรียน มีการดำเนินการในสถานศึกษาส่วนใหญ่คิดเป็นร้อยละ 93.73 ถึงร้อยละ 100

การส่งเสริมความรู้ด้านวิชาการแก่ชุมชน ในโรงเรียนทั้ง 3 ขนาด ส่วนใหญ่มีการดำเนินการในทุกด้าน ได้แก่ การจัดกิจกรรม/โครงการส่งเสริมความรู้ด้านวิชาการให้แก่ชุมชนเพื่อปลูกฝังและเสริมสร้างศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรมและค่านิยมที่ดีงาม มีการดำเนินงาน คิดเป็นร้อยละ 86.22 ถึงร้อยละ 92.54

3) ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติในสถานศึกษา สรุปได้ดังนี้

ปัจจัยภายใน ในโรงเรียนทั้ง 3 ขนาดมีความเห็นตรงกันว่าปัจจัยภายใน 7 ปัจจัยที่

ส่งเสริมการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติในสถานศึกษา ได้แก่ ด้านภาวะผู้นำ ด้านบุคลากร ด้านวัฒนธรรมองค์กร ด้านโครงสร้างองค์กร ด้านลักษณะโครงสร้างของนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐาน ด้านความชัดเจนของภารกิจและการมอบหมายงาน ด้านการควบคุมประเมินผล และการกระตุ้นการส่งเสริม

ปัจจัยภายนอก ที่เป็นปัจจัยส่งเสริม มี 3 ปัจจัย ได้แก่ ด้านสังคม ด้านการเมือง และด้านเทคโนโลยี โรงเรียนทั้ง 3 ขนาด มีปัจจัยด้านที่ส่งเสริมการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติในระดับมาก และความเห็นไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ได้แก่ ด้านภาวะผู้นำ ด้านวัฒนธรรมองค์กร ด้านโครงสร้างองค์กร ด้านลักษณะโครงสร้าง ด้านความชัดเจนภารกิจและการมอบหมายงาน ด้านการควบคุมประเมินผลและการกระตุ้นส่งเสริม ด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจ ด้านการเมืองและด้านเทคโนโลยี ส่วนปัจจัยด้านที่ส่งเสริมการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติในระดับมากแต่มีความเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ได้แก่ ด้านบุคลากร สำหรับปัจจัยด้านงบประมาณ โรงเรียนขนาดเล็กและขนาดกลาง เป็นปัจจัยที่ส่งเสริมอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนโรงเรียนขนาดใหญ่อยู่ในระดับมาก ปัจจัยด้านวัสดุอุปกรณ์ โรงเรียนขนาดเล็กจะมีปัจจัยที่ส่งเสริมในระดับปานกลาง โรงเรียนขนาดกลางและขนาดใหญ่อยู่ในระดับมาก ปัจจัยด้านเศรษฐกิจโรงเรียนทั้ง 3 ขนาด มีปัจจัยส่งเสริมโดยรวมอยู่ในระดับปานกลางและทั้งด้านงบประมาณด้านวัสดุอุปกรณ์ รวมถึงด้านเศรษฐกิจจะมีความเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 เช่นกัน

4) ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติในสถานศึกษา สรุปได้ดังนี้

ปัจจัยภายใน ปัจจัยด้านงบประมาณ ที่เป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติในระดับปานกลางและมีความเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ส่วนด้านวัสดุอุปกรณ์ โรงเรียนขนาดเล็กมีปัจจัยภายในด้านวัสดุอุปกรณ์ที่เป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลาง แต่โรงเรียนขนาดกลางและขนาดใหญ่มีความเห็นโดยรวมว่าเป็นอุปสรรคในระดับน้อย และมีความเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

ปัจจัยภายนอก ที่เป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลางและมีความเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจและด้านการเมือง สำหรับด้านสังคมเป็นปัจจัยภายนอกที่เป็นอุปสรรคอยู่ในระดับน้อยด้านเทคโนโลยีเป็นอุปสรรคในระดับปานกลางและมีความเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 เช่นเดียวกัน

5) ผลการวิเคราะห์ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมจากคำถามปลายเปิด สรุปได้ดังนี้

1. ปัจจัยที่ส่งเสริมการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1.1 ปัจจัยภายใน ได้แก่ 1. ปัจจัยด้านภาวะผู้นำ คือ ผู้บริหารมีคุณธรรม จริยธรรม มีความเสียสละ มีความยุติธรรม และการให้ขวัญและกำลังใจ 2. ปัจจัยด้านบุคลากร คือ คุณลักษณะและจรรยาบรรณวิชาชีพครู การพัฒนาบุคลากร

การส่งเสริมขวัญกำลังใจ และการจัดทำเกณฑ์ ประเมินผลการปฏิบัติงานที่เป็นธรรม 3. ปัจจัยด้านงบประมาณ นั้นควรเพิ่มเงินอุดหนุนรายหัว และวัสดุอุปกรณ์ให้เพียงพอ 4. ปัจจัยด้านวัฒนธรรมขององค์กรนั้น ควรสร้างวัฒนธรรมที่ดีภายในองค์กร 5. ปัจจัยด้านโครงสร้างองค์กร ควรมีการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรให้มีประสิทธิภาพและควรปรับปรุงโครงสร้างอัตราค่าจ้างครู

1.2 ปัจจัยภายนอก ได้แก่ 1. ปัจจัยด้านสังคม ได้แก่การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของผู้ปกครองและชุมชน 2. ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ได้แก่เศรษฐกิจของชุมชนที่สนับสนุนงบประมาณด้านการจัดจ้างครู 3. ปัจจัยด้านการเมืองและ 4. ปัจจัยด้านเทคโนโลยีที่ช่วยส่งเสริมการเรียนการสอน

2. ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.1 ปัจจัยภายใน คือ 1. ปัจจัยด้านบุคลากร ได้แก่ครูมีจำนวนไม่เพียงพอ คุณภาพครู คุณลักษณะและพฤติกรรมของนักเรียนและผู้ปกครอง 2. ปัจจัยด้านงบประมาณ ไม่เพียงพอ ความไม่มีอิสระในการใช้งบประมาณ 3. ปัจจัยด้านวัสดุอุปกรณ์ 4. ปัจจัยด้านโครงสร้างองค์กร ได้แก่บุคลากรไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดโครงสร้างขององค์กร การสื่อสารที่ขาดประสิทธิภาพ และ 5. ปัจจัยด้านความชัดเจนของภารกิจและมอบหมายงาน ได้แก่การขาดความชัดเจนของภารกิจและครูมีภาระหน้าที่มากเกินไปจนความสามารถ

2.2 ปัจจัยภายนอก ได้แก่ 1. ปัจจัยด้านสังคม ได้แก่ ผู้ปกครองและชุมชนไม่ใส่ใจการศึกษาของบุตรหลานเท่าที่ควร การมีอิสระในการนำเสนอข่าวสารของสื่อมีมากเกินไป 2. ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ได้แก่เศรษฐกิจของครอบครัวที่ไม่มั่นคง

ส่งผลต่อเยาวชนในด้านการศึกษา 3. ปัจจัยด้านการเมือง ได้แก่การเปลี่ยนแปลงรัฐมนตรีว่ากระทรวงศึกษาธิการบ่อย บทบาทที่ไม่ชัดเจนของนักการเมือง 4. ปัจจัยด้านเทคโนโลยี ได้แก่การขาดแคลนเทคโนโลยี และบุคลากรขาดความรู้ด้านเทคโนโลยี

อภิปรายผล

ผลการวิจัยดังกล่าวข้างต้นมีประเด็นที่จะนำมาอภิปราย 2 ประเด็น ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

ประเด็นที่ 1 สภาพการดำเนินงานการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติในสถานศึกษา จากข้อค้นพบทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ มีข้อค้นพบตรงกันว่า ในทุกสถานศึกษามีการดำเนินงานในด้านการพัฒนาระบบประกันคุณภาพ ภายในสถานศึกษา การนิเทศการศึกษา การวัดผล ประเมินผล และการเทียบโอนผลการเรียน การแนะแนวการศึกษาและการส่งเสริมความรู้ด้านวิชาการแก่ชุมชน นโยบายเหล่านี้มีการดำเนินการอย่างครบถ้วน ที่เป็นเช่นนี้เพราะทุกสถานศึกษามีความเห็นว่า นโยบายดังกล่าวเป็นนโยบายหลักที่มีความสำคัญต่อการดำเนินงานของสถานศึกษา ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของวรเดช จันทรศร (2541) ที่กล่าวว่า ความชัดเจนของนโยบาย ความสัมพันธ์ของเป้าหมายบุคลากรในองค์กรมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบาย เป็นปัจจัยที่ส่งเสริมให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ และจากผลการศึกษาของศุภชัย ขาวะประภาส (2538) พบว่า ความชัดเจนของเป้าหมายของนโยบาย การตระหนักถึงความสำคัญของนโยบายและการให้ความสนับสนุนจากผู้นำและหน่วยงานต้นสังกัด ทำให้การนำนโยบายการ

ศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติในสถานศึกษามีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องจริงจังในสถานศึกษา ข้อค้นพบเชิงปริมาณพบว่า สถานศึกษาส่วนใหญ่ มีการดำเนินงานในทุกด้านมีสถานศึกษาเพียงบางส่วนเท่านั้นที่ไม่สามารถดำเนินการได้ครบทุกด้าน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสถานศึกษาขนาดเล็กและขนาดกลาง นโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ไม่มีการดำเนินการในสถานศึกษาบางส่วน เป็นนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานในด้านต่างๆ ดังนี้ 1) การจัดการศึกษา และการพัฒนากระบวนการเรียนรู้สำหรับเด็กพิเศษ 2) การพัฒนาสื่อ นวัตกรรมและเทคโนโลยี 3) การพัฒนาแหล่งเรียนรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีภายในโรงเรียน 4) การนำข้อมูลจากการค้นคว้าวิจัยมาใช้ในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา และ 5) การประสานความร่วมมือในการพัฒนาวิชาการกับสถานศึกษาอื่น เมื่อพิจารณาในรายด้านและนำมาเปรียบเทียบกับผลการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพ พบว่า กรณีศึกษาทั้ง 3 แห่ง มีการดำเนินงานในทุกด้าน แต่อาจมีแนวทางในการดำเนินงานแตกต่างกันขึ้นอยู่กับวิธีการและความต้องการของสถานศึกษานั้นๆ ดังนี้

1. เป็นการดำเนินงานในเฉพาะกลุ่มที่มีความต้องการ เช่น การดำเนินงานด้านการจัดการศึกษาและการพัฒนากระบวนการเรียนรู้สำหรับเด็กพิเศษนั้น มีการดำเนินงานเฉพาะในสถานศึกษาที่มีเด็กพิเศษเรียนร่วมด้วยเท่านั้น สอดคล้องกับผลการศึกษาของสุภชัย ยาวประภาส (2538) กล้าทองขาว (2548) และนงลักษณ์ วิรัชชัย (2545) ที่กล่าวว่า การนำนโยบายใดไปปฏิบัติในองค์กรใดจะต้องมีความสอดคล้องกับความต้องการของหน่วยงานและชุมชน

2. เป็นการดำเนินงานที่มีการปฏิบัติอยู่แล้ว แต่ไม่โดดเด่น เนื่องจากผู้บริหารและบุคลากรในสถานศึกษาไม่เห็นความสำคัญของการดำเนินงาน หรือขาดทักษะในการดำเนินงาน เช่น การพัฒนาสื่อ นวัตกรรม และเทคโนโลยี การพัฒนาแหล่งเรียนรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีภายในโรงเรียน และการนำข้อมูลจากการค้นคว้าวิจัยมาใช้ในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา

3. เป็นการดำเนินงานเพื่อตอบสนองความต้องการของโรงเรียน และชุมชน เช่น การประสานความร่วมมือในการพัฒนาวิชาการกับสถานศึกษาอื่น ในการกำหนดมาตรฐานการจัดการศึกษา การจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพของสถานศึกษา และการพัฒนาหลักสูตรให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น

ประเด็นที่ 2 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติในสถานศึกษา ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติในสถานศึกษา ประกอบด้วย ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติในสถานศึกษา ซึ่งข้อค้นพบเชิงปริมาณและข้อค้นพบเชิงคุณภาพพบว่า ปัจจัยที่ส่งเสริมสำคัญมี 4 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยด้านภาวะผู้นำ ปัจจัยด้านบุคลากร ปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์กร และปัจจัยด้านงบประมาณและปัจจัยที่ส่งเสริมระดับรองลงมา ประกอบด้วย ปัจจัยด้านโครงสร้างองค์กรและปัจจัยด้านลักษณะโครงสร้างของนโยบาย ซึ่งทั้ง 6 ปัจจัยนี้แสดงให้เห็นว่าปัจจัยที่ส่งเสริมการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติในสถานศึกษา ล้วนแต่เป็นปัจจัยภายใน มี 3 ส่วน คือ ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับคน ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ และปัจจัยที่

เกี่ยวข้องกับโครงสร้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยส่งเสริมที่สำคัญที่สุดคือด้านภาวะผู้นำซึ่งสอดคล้องกับกล้าทองขาว (2548) ที่กล่าวไว้ว่าบทเรียนความสำเร็จของการนำนโยบายปฏิรูปการศึกษาไปปฏิบัติ^๑ ในหลายประเทศ พบว่ากระบวนการคัดเลือกผู้นำองค์กรเป็นขั้นตอนสำคัญ โดยมีเหตุผลว่าผู้นำที่เข้าใจเป้าหมายและแนวทางปฏิรูปการศึกษาที่ชัดเจนและมีพลังเปี่ยมล้นที่จะฟันฝ่าปัญหาและอุปสรรคทั้งปวงได้จริงจังเท่านั้น จึงจะทำให้เป้าหมายของนโยบายการศึกษابรรลุผล ส่วนปัจจัยที่เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการนำนโยบายการศึกษาขึ้นพื้นฐานไปปฏิบัติ จากข้อค้นพบเชิงคุณภาพ พบว่ามี 4 ปัจจัย คือ ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ปัจจัยด้านการเมือง ปัจจัยด้านเทคโนโลยี และปัจจัยด้านงบประมาณ ส่วนข้อค้นพบเชิงคุณภาพพบว่าปัจจัยที่เป็นอุปสรรคสำคัญมี 4 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยด้านงบประมาณ ปัจจัยด้านบุคลากร และปัจจัยด้านการเมือง ส่วนปัจจัยด้านวัสดุอุปกรณ์ ปัจจัยด้านสังคมและปัจจัยด้านเศรษฐกิจเป็นปัจจัยที่เป็นอุปสรรคในระดับรอง ซึ่งจะเห็นได้ว่าปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายการศึกษาขึ้นพื้นฐานไปปฏิบัติในสถานศึกษามีทั้งปัจจัยภายใน และปัจจัยภายนอก ประกอบด้วย 4 ส่วน คือปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับคน ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับอุปกรณ์และเทคโนโลยี และปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อม ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ ดนัย เทียนพุด (2532) และวรเดช จันทรศร (2541) ที่พบว่าการศึกษาความพร้อมทางด้านทรัพยากร ความเพียงพอของอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนปัจจัยทางเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้นเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติและผลการ

ศึกษาของสนานจิตร์ สุ คนธทรัพย์ และคณะ (2542) พบว่าปัจจัยด้านเทคโนโลยีเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการศึกษาไปปฏิบัติของโรงเรียนในกำกับของรัฐ และในทรรศนะของศุภชัย ยาวะประภาษ (3538) มีความเห็นว่าความเป็นไปได้ทางเทคโนโลยี การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วส่งผลต่อการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย

ข้อเสนอแนะในการนำผลงานวิจัยไปใช้

1.1 ข้อเสนอแนะสำหรับสถานศึกษา

1) ในการนำนโยบายการศึกษาขึ้นพื้นฐานไปปฏิบัติในโรงเรียนขนาดเล็กให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ควรให้ความสำคัญกับปัจจัยภายในด้านภาวะผู้นำ ด้านโครงสร้างองค์กร ด้านวัฒนธรรมองค์กร ด้านความชัดเจนของภารกิจ และการมอบหมายงาน และด้านบุคลากร ส่วนปัจจัยที่เป็นอุปสรรคสำคัญ ประกอบด้วย ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ด้านการเมือง ด้านงบประมาณ ด้านเทคโนโลยี ด้านวัสดุอุปกรณ์ และด้านบุคลากร ต้องมีมาตรการที่จะช่วยเหลือ สนับสนุน หรือแก้ไขเพื่อควมมีประสิทธิภาพของนโยบาย

2) ส่วนในโรงเรียนขนาดกลางนั้นผู้บริหารควรให้ความสำคัญกับปัจจัยภายในด้านภาวะผู้นำ ด้านความชัดเจนของภารกิจและการมอบหมายงาน ด้านโครงสร้างองค์กร ด้านวัฒนธรรมองค์กร ด้านบุคลากร และปัจจัยด้านงบประมาณ ส่วนปัจจัยที่เป็นอุปสรรคสำคัญที่ต้องมีมาตรการที่จะช่วยเหลือ สนับสนุน หรือแก้ไขเพื่อควมมีประสิทธิภาพของนโยบายการศึกษา ประกอบด้วยปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ด้านการเมือง ด้านเทคโนโลยี ด้านลักษณะโครงสร้างของ

นโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐาน และด้านสังคม

3) สำหรับโรงเรียนขนาดใหญ่ผู้บริหารควรให้ความสำคัญกับปัจจัยภายในด้านภาวะผู้นำ ด้านความชัดเจนของภารกิจและการมอบหมายงาน ด้านโครงสร้างองค์กร ด้านวัฒนธรรมองค์กร และปัจจัยบุคลากร ส่วนปัจจัยที่เป็นอุปสรรคสำคัญประกอบด้วย ปัจจัยด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ ด้านเทคโนโลยี ด้านงบประมาณ และด้านลักษณะโครงสร้างของนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานต้องมีมาตรการที่จะช่วยเหลือ สนับสนุน หรือแก้ไข เพื่อความมีประสิทธิภาพของนโยบายเช่นเดียวกัน

4) สถานศึกษาควรให้ความสำคัญต่อการพัฒนากำลังคนทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อการพึ่งตนเองควบคู่กับการพัฒนาสื่อ นวัตกรรม และเทคโนโลยี และการพัฒนาแหล่งเรียนรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีภายในโรงเรียน

5) สถานศึกษาควรให้ความสำคัญกับการวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษามากกว่าเป็นเพียงการทำผลงานทางวิชาการของครูผู้สอน

1.2 ข้อเสนอแนะสำหรับหน่วยงานต้นสังกัด

1) เนื่องจากปัจจัยด้านการเมืองเป็นปัจจัยที่เป็นอุปสรรคสำคัญในการนำนโยบายการ

ศึกษาไปปฏิบัติ ส่งผลต่อการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพ การเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านการศึกษาของรัฐบาลในแต่ละยุค ดังนั้นจึงควรมีนโยบายที่ชัดเจน โดยเฉพาะเรื่องอัตราค่าจ้างครู และการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา

2) เนื่องจากปัจจัยด้านภาวะผู้นำเป็นปัจจัยสนับสนุนสำคัญในการนำนโยบายการศึกษาไปปฏิบัติ ดังนั้นจึงควรให้ความสำคัญต่อการพัฒนาด้านภาวะผู้นำให้แก่ผู้บริหารควบคู่กับการสร้างความเข้าใจในเป้าหมายและการตระหนักถึงความสำคัญของนโยบาย เพื่อให้ผู้บริหารซึ่งเป็นกลจักรสำคัญในการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติในสถานศึกษาสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3) เนื่องจากปัจจัยด้านบุคลากรเป็นปัจจัยสำคัญที่เป็นทั้งปัจจัยที่สนับสนุนและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายการไปปฏิบัติ ดังนั้นหน่วยงานต้นสังกัดควรให้ความสำคัญในการสร้างความมุ่งมั่นในการดำเนินงานตามนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อกระตุ้นให้ครูมีความรับผิดชอบในหน้าที่และมีเจตคติที่ดีต่อการดำเนินงานตามนโยบายการศึกษาควบคู่ไปกับการพัฒนาคุณภาพครูอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ

บรรณานุกรม

- กล้า ทองขาว. (2534) การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ: กรณีศึกษานโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ. วิทยานิพนธ์ปริญญาพัฒนบริหารศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการพัฒนา คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- _____. (2548) การนำนโยบายและแผนการศึกษาไปปฏิบัติ: แนวคิด ทฤษฎี และแนวการดำเนินงาน. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2545) แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2545 - 2559. กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. (2550) แนวทางการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด.
- ดนัย เทียนพุฒ. (2532). นโยบาย: จากความหมายสู่รูปแบบและกระบวนการ ใน สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ และ ดนัย เทียนพุฒ (บรรณาธิการ). การวิจัยเชิงนโยบาย: ภูมิทัศน์ใหม่ของการกำหนดอนาคต. กรุงเทพฯ: ภาควิชาทางการศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นงลักษณ์ วิรัชชัย. (2545). กระบวนการปฏิรูปเพื่อพัฒนาคุณภาพการเรียนรู้: การประเมินการประกันคุณภาพ. กรุงเทพฯ: วีทีซี คอมมิวนิเคชั่น.
- พฤทธิ ศรีบรรณพิกษ์. (2548) นโยบายสาธารณะ. เอกสารประกอบคำบรรยาย; มหาวิทยาลัยสยาม.
- วรเดช จันทรศร. (2541) การนำนโยบายไปปฏิบัติ. กรุงเทพฯ: สหยาบสื่อและการพิมพ์.
- วรเดช จันทรศร. (2548) ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ. กรุงเทพฯ: สหยาบสื่อและการพิมพ์.
- สถานจิตร์ และคณะ. (2542). แนวทางการจัดการโรงเรียนในกำกับของรัฐ Charter school: บทเรียนจากต่างประเทศ. กรุงเทพฯ: ที.พี.พี.รี.
- สมบัติ ธำรงธัญวงศ์. (2548) นโยบายสาธารณะ แนวคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เสมารธรรม.
- สุภางค์ จันทวานิช. (2542). การวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยเชิงคุณภาพ. (พิมพ์ครั้งที่) กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศุภชัย ยาวะประภาส. (2538). นโยบายสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

Alexander, E.R. (1985) *From Idea to Action: Note for a contingency Theory of policy Implementation*

Process. Administration & Society. Paul T. (2003) *Education Policy*. Second edition : New York.

Van Horn, C.E. (1979) *Policy Implementation in Federal System: National Goals and Local Implementers*.

Toronto: D.C. Health and Company.