

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อสนับสนุนแนวทางการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติ ของสถาบันการศึกษา สังกัดกระทรวงสาธารณสุข ประกอบด้วย

1. การนำนโยบายไปปฏิบัติ
2. นโยบายการประกันคุณภาพการศึกษา
3. การประกันคุณภาพอุดมศึกษา และภารกิจของสถาบันการศึกษา สังกัดกระทรวงสาธารณสุข
4. การนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในสถาบันการศึกษา และการพัฒนารูปแบบจำลองเพื่อศึกษาการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติ

แนวคิดเบื้องต้น

การศึกษาเชิงวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ เป็นการศึกษาทางสังคมที่สำคัญและอาศัยความรู้อย่างกว้างขวาง เพราะเป็นเรื่องที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ ต้องคำนึงถึงผลลัพธ์จากการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า จะส่งผลกระทบต่อสถานการณ์และความมั่นคงทางการเมือง-สังคมเพียงใด การศึกษาเชิงวิเคราะห์นโยบายได้รับความสนใจศึกษาอย่างต่อเนื่องส่วนใหญ่ด้วยเหตุผลของการนำเสนอทางเลือกนโยบายที่เหมาะสมให้แก่ผู้ตัดสินใจนโยบาย เพื่อให้สามารถเลือกนโยบายที่จะนำไปสู่การปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ โดยมีจุดเน้นในการศึกษาวิเคราะห์นโยบายแตกต่างกัน ในทัศนะของนักวิทยาศาสตร์เห็นว่า เป็นการแสวงหาความจริงเพื่ออธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น ในทัศนะของนักวิชาการเห็นว่า เป็นการแสวงหานโยบายที่ดีกว่าเพื่อการแก้ไขปัญหาให้มีประสิทธิผลมากกว่า ส่วนในทัศนะของนักบริหารเห็นว่า เป็นความพยายามที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติให้มีประสิทธิผล (Effectiveness) และประสิทธิภาพ (Efficiency) ซึ่งมีจุดเน้นที่ผลลัพธ์ของนโยบาย ในทัศนะของนักการเมืองเห็นว่า เป็นการแสวงหาเพื่อแสดงจุดยืนให้ประชาชนเลื่อมใสศรัทธา และในทัศนะของประชาชนเห็นว่า เป็นการหาเหตุผลสนับสนุนข้อโต้แย้งต่อนโยบาย (Barrett & Fudge, 1981, p. 123) นอกจากนั้นยังมีความเห็นว่า

การวิเคราะห์นโยบายเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการอธิบายมากกว่าการเสนอแนะ เป็นการแสวงหาสาเหตุและผลของนโยบาย โดยใช้วิธีการวิทยาศาสตร์ เป็นความพยายามที่จะพัฒนาและทดสอบข้อเสนอกลับไปเกี่ยวกับนโยบาย (Dye, 1995, p. 7) การศึกษาเชิงวิเคราะห์นโยบายได้รับความสนใจในหลากหลายสาขาอย่างต่อเนื่อง ด้วยเหตุผลของประโยชน์ที่ทำให้ทราบว่ามีการปฏิบัติบ้างที่จะส่งเสริมให้เกิดความสำเร็จตามเป้าหมายนโยบาย มีปัจจัยใดเป็นอุปสรรค หรือมีปัจจัยใดที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การศึกษากำหนดนโยบายไปปฏิบัติ เป็นศาสตร์ทางการบริหารสาขาหนึ่งในกระบวนการนโยบาย ที่เน้นการตัดสินใจของผู้บริหารและการจัดการให้มีการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ จากข้อมูลทางการศึกษาพบว่า สาขารัฐศาสตร์มีจุดเน้นในการวิเคราะห์ส่วนต้นของกระบวนการนโยบาย คือ ส่วนการก่อตัวนโยบาย (Policy Formation) การเสนอร่างนโยบาย (Policy Formulation) การอนุมัติและประกาศเป็นนโยบาย (Policy Adoption) สาขารัฐประศาสนศาสตร์ รวมถึงสาขาการบริหารการศึกษามีจุดเน้นในการบริหารนโยบายหรือการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) (วรเดช จันทรศร, 2532, หน้า 61)

ความสนใจของนักการศึกษา นักวิชาการ เช่น เพรสส์แมน (Jeffrey Pressman) แวน ฮอร์น (Carl E. Van Horn) แวน มีเตอร์ (Donald S. Van Meter) วิลดาฟสกี (Aaron Wildavsky) วิลเลียมส์ (Walter Williams) เป็นต้น ต่างก็ให้ความสนใจเกี่ยวกับการแสวงหาวิธีการหรือแนวทางเพื่อปรับปรุงนโยบาย และการปฏิบัติงานให้ดีขึ้น โดยเน้นปรากฏการณ์หรือสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation Process) มุ่งหาลักษณะที่จำเป็นในการปฏิบัติว่ามีอะไรเกิดขึ้น เกิดขึ้นได้อย่างไร และทำไมจึงเกิดขึ้น เพื่อหาคำตอบต่อไปว่าจะทำอย่างไรให้บรรลุผล (Van Meter & Van Horn, 1975, pp. 445-448) การศึกษาที่ครอบคลุมกระบวนการ จึงรวมถึงพฤติกรรม การปฏิบัติของบุคคล ปฏิสัมพันธ์ของบุคคล สมรรถนะและความร่วมมือของหน่วยงาน สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ความแตกต่างของแต่ละพื้นที่แต่ละท้องถิ่น และปัจจัยอื่น ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อเป้าหมายที่นโยบายกำหนดไว้ โดยประเด็นของการศึกษายอมรับว่า นโยบายกับการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสัมพันธ์กัน (Hambleton, 1983, p. 406) เป็นสิ่งสำคัญ

เพรสส์แมน และวิลดาฟสกี (Pressman & Wildavsky, 1973) มองว่ากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการจัดการให้เกิดการเชื่อมโยงของสิ่งที่ตั้งใจหรือกำหนดไว้กับผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้น โดยการดำเนินการเป็นลูกโซต่อเนื่อง ในปี 1975 แวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น (Van Meter & Van Horn, 1975, p. 446) เสนอว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการดำเนินการโดยบุคคลหรือ

กลุ่มบุคคลในภาครัฐหรือเอกชน เพื่อให้เกิดความสำเร็จโดยตรงตามวัตถุประสงค์ที่นโยบายกำหนดไว้

บาร์แดช (Bardach, 1980, pp. 9-11) มองการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า เป็นกระบวนการทางการเมืองที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ เป็นเรื่องของปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มบุคคล ที่มุ่งดำเนินการใด ๆ ให้เป้าหมายของกลุ่มบรรลุ ในปีเดียวกันและแนวทางเดียวกับ ซาบาเตียร์ และ แมสมานิอัน (Sabatier & Mazmanian, 1980, pp. 538-560) ที่มองว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นกระบวนการที่มีขั้นตอนดำเนินการให้เกิดผลสำเร็จ เพื่อตอบสนองทางกฎหมาย มติคณะรัฐบาล หรือคำสั่งของศาล

บาร์เรตต์ และ ฟัดจ์ (Barrett & Fudge, 1981, pp. 12-13) เห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการทำให้นโยบายเกิดผลสำเร็จ ภายใต้ปรากฏการณ์หรือสภาพแวดล้อมของความสัมพันธ์และการมีปฏิริยาตอบสนองจากกลุ่มบุคคลหรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง ทั้งโดยตรงและเป็นผลกระทบบจากอิทธิพลอื่น ๆ

วรเดช จันทรศร (2532, หน้า 209) เสนอว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องขององค์กรที่รับผิดชอบว่า สามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหาร ตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งหมด ให้สามารถปฏิบัติงานได้บรรลุเป้าหมายที่ระบุไว้หรือไม่ มากน้อยเพียงใด

दनัย เทียนพุทธ (2532, หน้า 171-174) ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นการกระทำที่กำหนดนโยบายโดยทิศทางของทางเลือกนโยบาย เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามคุณค่าที่กำหนดไว้ ซึ่งเป็นการแปลงความตั้งใจไปสู่การกระทำ แต่การปฏิบัติไม่ได้ผลหรือปฏิบัติไม่ได้ หากการกำหนดนโยบายขาดเกณฑ์สำคัญเกณฑ์ใดเกณฑ์หนึ่ง คือ 1) ความเป็นไปได้ทางกายภาพและทางเทคนิค 2) สามารถบริหารงานได้ 3) เป็นที่ยอมรับทางการเมือง หรือ 4) เป็นไปได้ในทางเศรษฐกิจ คุ่มค่าการลงทุน

ศุภชัย ยาวะประภาส (2538, หน้า 33-35) เสนอความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นขั้นตอนหนึ่งที่สืบเนื่องมาจากการกำหนดนโยบาย โดยมีกิจกรรมครอบคลุมถึงการแปลงวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ ให้เป็นกิจกรรมที่ชัดเจน มีการระดมทรัพยากรต่าง ๆ การวางแผนและวางรูปโครงการ การจัดองค์การและปฏิบัติการ เพื่อดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ในนโยบาย

ถวัลย์รัฐ วรเทพพิฒพิงษ์ (2540, หน้า 10) ให้ความเห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นภาระหน้าที่หลักสำคัญของข้าราชการประจำที่ปฏิบัติยากกว่างานประจำ เมื่อฝ่ายการเมืองได้กำหนดนโยบายแล้ว หน้าที่ของข้าราชการคือดำเนินการแปลงนามธรรม (Abstract) ให้เป็น

รูปธรรม (Concrete) ในรูปของแผนงานโครงการ ซึ่งจำเป็นต้องใช้ความคิดสร้างสรรค์ และความสามารถของข้าราชการเอง

สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ (2540, หน้า 292) เสนอว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นกระบวนการที่จะชี้ถึงความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย และเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับคนจำนวนมาก เนื่องจากต้องอาศัยความตั้งใจไปสู่การกระทำ โดยเป็นการกระทำที่กำหนดทิศทางของทางเลือกเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในขนาดตามที่กำหนด

จากความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นกระบวนการต่อเนื่องหลังจากมีการกำหนดนโยบาย ต้องอาศัยการจัดการทรัพยากรที่มีอยู่ให้ดำเนินการในทางที่เป็นไปได้ในสภาพแวดล้อมจริง เพื่อให้เกิดผลตามที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์นโยบาย

กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ แบ่งเป็นขั้นตอนหลัก 2 ขั้นตอน (วรเดช จันทรศรี, 2532, หน้า 214) ประกอบด้วย

1. ขั้นตอนในระดับมหภาค (Macro Step) แบ่งได้เป็น 2 ขั้นตอนย่อย คือ

1.1 ขั้นตอนการแปลงนโยบาย จุดที่สำคัญคือ การแปลงสู่การปฏิบัติต้องไม่เบี่ยงเบนไปจากวัตถุประสงค์นโยบาย ซึ่งการศึกษาพบว่า ปัจจัยของการเบี่ยงเบนวัตถุประสงค์เกิดขึ้นได้จาก (1) ความคลุมเครือหรือขาดความเฉพาะเจาะจงของนโยบาย (2) ความหลากหลายในเป้าหมายของนโยบาย (3) ระดับความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของหน่วยงานที่รับผิดชอบแปลงนโยบาย (4) ความร่วมมือและเต็มใจปฏิบัติของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

1.2 ขั้นตอนของการยอมรับ โดยส่วนใหญ่มักพบปัญหาในการที่จะทำให้องค์กรระดับล่างหรือระดับท้องถิ่นยอมรับ ซึ่งผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดปัญหาการยอมรับนโยบาย ได้แก่ ลักษณะของหน่วยงานท้องถิ่นนั้น สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองท้องถิ่น ตลอดจนผลประโยชน์ระดับท้องถิ่น

2. ขั้นตอนในระดับจุลภาค (Micro Step) เป็นความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์ของการได้รับหรือเสียผลประโยชน์จากนโยบาย แยกออกได้เป็น 3 ส่วนย่อย ประกอบด้วย

2.1 ขั้นการระดมพลัง (Mobilization) มี 2 กิจกรรมคือ การพิจารณารับนโยบาย และการแสวงหาการสนับสนุน

2.2 ขั้นการปฏิบัติ (Deliverer Implementation) เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตัวผู้ปฏิบัติ

2.3 ขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่น (Institutionalization) เป็นผลพลอยได้จากการนำนโยบายไปปฏิบัติ ที่องค์การหรือหน่วยงานคาดหวังให้เกิดขึ้นเพื่อการพัฒนาต่อเนื่อง

เอ็ดเวิร์ดส์ (Edwards, 1984, p. 6) ศึกษากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติและมีข้อเสนอว่า การพิจารณาในปัจจุบันที่มีผลต่อความสำเร็จของนโยบาย อาจจะมีผลต่อความล้มเหลวในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ เช่น ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ อาจช่วยให้หลายหน่วยงานนำไปปฏิบัติได้รวดเร็วและบรรลุวัตถุประสงค์จามนโยบาย เนื่องจากไม่มีการเบี่ยงเบนวัตถุประสงค์ แต่หลายหน่วยงานที่ไม่เห็นด้วยกับวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน อาจมีการต่อต้านที่รุนแรงจนไม่สามารถนำนโยบายไปปฏิบัติได้ การระบุขั้นตอนการปฏิบัติให้ชัดเจน เพื่อให้เห็นว่าเมื่อไรควรปฏิบัติอย่างไร เพื่อให้เกิดผลระดับไหน อาจช่วยให้หลายหน่วยงานปฏิบัติตามนโยบายได้ง่ายขึ้น ประเมินผลได้ว่าสำเร็จ แต่บางหน่วยงานอาจเห็นเป็นข้อด้อยในทางปฏิบัติ เพราะบุคลากรในหน่วยงานไม่ได้ใช้ความรู้ความสามารถ หรือเลือกแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของหน่วยงาน ก็เป็นประเด็นที่ควรศึกษาถึงระดับของอิทธิพลของปัจจัย ที่มีผลทั้งทางบวกและลบต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือกลไกอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและมีผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การวัดผลการปฏิบัติตามนโยบายในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือการวัดความสำเร็จ สามารถวัดได้จากหลายแนวทาง (Dunn & Kelly, 1992, p. 69) ได้แก่ 1) จากความร่วมมือที่ผู้รับนโยบายไปปฏิบัติมีต่อผู้ออกคำสั่งหรือผู้กำหนดนโยบาย ถ้าระดับของความร่วมมือมีสูงระดับของความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติก็จะสูงตามไปด้วย ถ้าระดับของความร่วมมือมีต่ำก็ย่อมหมายความว่า ระดับของความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีอยู่สูง 2) จากการพิจารณาภายใต้เงื่อนไขว่า ได้มีการบรรลุผลการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ตามภาระหน้าที่ขององค์การที่รับผิดชอบด้วยความราบรื่นและปราศจากปัญหา ถ้าการปฏิบัติตามนโยบายใดเต็มไปด้วยขัดแย้งหรือมีอุปสรรคข้อขัดข้องเกิดมากขึ้นเท่าใด ระดับของความล้มเหลวก็มักจะสูงขึ้นเท่านั้น ซึ่งการปฏิบัติใด ๆ ย่อมมีปัญหาข้อขัดแย้งทั้งสิ้น 3) พิจารณาได้จากผลการปฏิบัติในระยะสั้น (Short-Run Performance) หรือก่อให้เกิดผลกระทบตามที่พึงปรารถนาหรือไม่ ซึ่งการพิจารณาในแนวทางนี้ หมายรวมถึงการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าให้กับสังคมโดยรวม วรเดช จันทรศร (2546) เสนอว่า แนวทางที่สามนี้ได้รับความสนใจจนถึงปัจจุบัน รายละเอียดพอสังเขปดังนี้

1. การพิจารณาว่าอะไรเป็นวัตถุประสงค์ของนโยบาย ในแง่ความชัดเจน และการพิจารณาวัตถุประสงค์หลัก/รอง รวมทั้งผลที่ไม่คาดหวังด้วยหรือไม่ หรือจะพิจารณาเพียงด้านใดด้านหนึ่งของวัตถุประสงค์

2. การพัฒนามาตรการที่จะใช้เป็นเครื่องช่วยในการใช้ดุลยพินิจ เช่น การพิจารณาเรื่องคุ่มค่าการลงทุนหรือไม่ ผลประโยชน์เกิดขึ้นในวงกว้างหรือเพียงเล็กน้อย หรือพิจารณาความแตกต่างของช่วงเวลาดำเนินการหรือต่างพื้นที่ หรือดูแนวโน้มความสำเร็จจากการดูความก้าวหน้าของการปฏิบัติที่กำลังจะเกิดขึ้นจากวัตถุประสงค์

3. การดำเนินการเพื่อให้ได้ข้อมูล ที่จะใช้ประกอบในการวัดผลการปฏิบัติงานของนโยบายนั้น ๆ

วรเดช จันทรศร (2546) ได้เสนอว่าการรับผิดชอบในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ เป็นภารกิจหลักของระบบราชการ ความร่วมมือของแต่ละหน่วยงานราชการจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทุกหน่วยงานราชการจะหวนนโยบายในส่วนที่ต้องรับผิดชอบ และจะพยายามขยายขอบเขตภารกิจให้กว้างขึ้น ตามโอกาสและสถานการณ์ที่เอื้อ นอกเหนือจากระบบราชการแล้ว ข้าราชการในฐานะบุคคลก็ถือได้ว่ามีส่วนเกี่ยวข้อง หรือส่งผลอย่างมากต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความเกี่ยวข้องและความสำคัญแตกต่างกันตามระดับหรือฐานะของข้าราชการ เช่น ฐานะผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงาน ฐานะผู้บริหารโครงการ ฐานะผู้ให้บริการตามโครงการ ซึ่งมีความแตกต่างกันทั้งเป้าหมาย แรงจูงใจ ค่านิยมและพฤติกรรม ซึ่งมีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติแตกต่างกัน ไนแ่งผู้บริหารระดับสูงที่เป็นผู้นำใหญ่ในการส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติราบรื่นหรือประสบอุปสรรคเพียงใด ที่จะอุทิศตนและให้การสนับสนุนการปฏิบัติตามนโยบาย ผู้บริหารก็ถือเป็นคนกลางในฐานะผู้นำที่จะแปลงการสนับสนุนหรือเจตนารมณ์นโยบายให้เป็นผล เป็นผู้ปฏิบัติตามนโยบายในสภาพที่เป็นจริง นอกจากนั้นผู้ให้บริการถือได้ว่าเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญอย่างมากในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะเป็นกลุ่มที่มีปฏิสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียผลประโยชน์ (Stakeholders) ใกล้ชิด ซึ่งในทางปฏิบัติผู้บังคับบัญชาไม่สามารถควบคุมพฤติกรรมได้ทั้งหมด การสนับสนุนและส่งเสริมวิจารณ์ญาณในการตัดสินใจ จึงเป็นความจำเป็น การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในระยะหลัง ทอมป์สัน (Thompson, 1997, p. 6) พบว่า เมื่อมีการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ และมีการศึกษาถึงแนวทางการวัดหรือประเมินผลในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทำให้เกิดความสนใจกับพฤติกรรมของบุคลากรระดับปฏิบัติ และการมีปฏิสัมพันธ์เพื่อการปฏิบัติ ทั้งในด้านเทคโนโลยี ความตั้งใจและความร่วมมือ ความสนใจและทำความเข้าใจในแนวทางปฏิบัตินโยบาย และความพร้อมของสภาพแวดล้อม ที่สำคัญการสนับสนุนให้มีการศึกษากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีมากขึ้น

แนวทางการศึกษาและทดสอบแนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ผลจากการสะสมและรวบรวมองค์ความรู้ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา โดยมีตัวแบบหรือทฤษฎีที่นักวิชาการอ้างถึงไม่กี่ทฤษฎี เช่น ทฤษฎีตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของ แวน มีเตอร์ และ แวน ฮอร์น (Van Meter & Van Horn, 1979) กรอบแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของ ซาบาเตียร์ และแมสมานเนียน (Sabatier & Mazmanian, 1980) ตัวแบบกระบวนการนโยบาย-แผน-การปฏิบัติ (Policy-Program-Implement Process: PPIP Model) ของ อเล็กซานเดอร์ (Alexander, 1985) (กล้า ทองขาว, 2538, หน้า 181) ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติในบริบทประเทศไทยของ วรเดช จันทวีศรี (2532) เป็นต้น การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในทศวรรษนี้มุ่งที่จะพัฒนาตัวแบบ หรือมุ่งสร้างทฤษฎี เพื่ออธิบายปรากฏการณ์ของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนหนึ่งพยายามแสวงหาปัจจัยหรือองค์ประกอบ ที่ส่งเสริมหรือเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของ แวน มีเตอร์ และ แวน ฮอร์น (A Model of the Policy Implementation Process)

จากกรอบทฤษฎีของ แวน มีเตอร์ และ แวน ฮอร์น กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเริ่มขึ้นหลังมีการกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์นโยบายแล้ว รูปแบบการตัดสินใจต่อกิจกรรมเป็นสิ่งแสดงให้เห็นถึงกระบวนการโครงสร้าง และองค์ประกอบต่าง ๆ ในการบริหารนโยบาย สาระสำคัญที่ทฤษฎีคาดการณ์เกี่ยวกับกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ นโยบายที่มีความต้องการการเปลี่ยนแปลงมากและมีความเห็นตรงกันสูง จะมีประสิทธิผลในการนำนโยบายไปปฏิบัติสูงกว่านโยบายที่มีความต้องการการเปลี่ยนแปลงน้อย และมีความเห็นตรงกันต่ำ (ระดับความขัดแย้งสูง) ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ แวน มีเตอร์ และ แวน ฮอร์น เสนอให้ศึกษา ประกอบด้วยตัวแปร 6 ตัว ดังนี้

ตัวแปรที่ 1 วัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย (Policy Standards and Objectives) ถือเป็นองค์ประกอบพื้นฐานสำคัญ ที่เป็นปัจจัยกำหนดรายละเอียดของเป้าหมายนโยบาย การวัดผลการปฏิบัติตามนโยบายจะกระทำได้ชัดเจนมากน้อยเพียงใด มักขึ้นอยู่กับความชัดเจนในการกำหนดมาตรฐานและความชัดเจนของวัตถุประสงค์นโยบาย ความชัดเจนของวัตถุประสงค์นโยบายจะช่วยให้การประเมินคุณค่า หรือการวัดผลการปฏิบัติตามนโยบายทำได้ง่าย

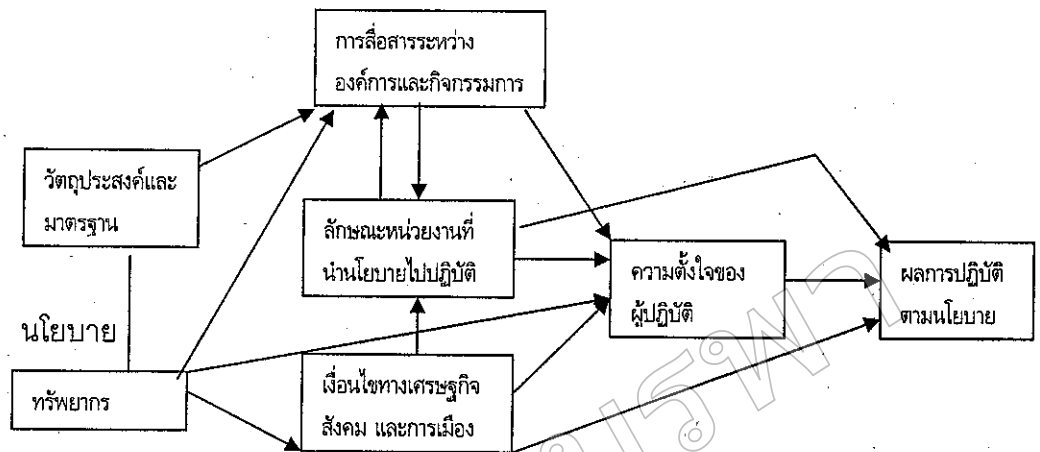
ตัวแปรที่ 2 ทรัพยากรนโยบาย (Policy Resources) ถือเป็นปัจจัยที่ช่วยอำนวยความสะดวกต่อการบริหารนโยบาย ทรัพยากรนโยบายรวมถึงเงิน และสิ่งสนับสนุนทั้งหมดที่กำหนดไว้ในแผนงาน ซึ่งมีทรัพยากรเสริมอีกมาก ที่จะส่งผลต่อประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ตัวแปรที่ 3 การสื่อสารระหว่างองค์การและกิจกรรมการเสริมแรง (Inter-Organizational Communication and Enforcement Activities) หมายถึง การสื่อความหมายเกี่ยวกับมาตรฐานและวัตถุประสงค์นโยบาย เพื่อความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง เป็นความต้องการให้ผู้ปฏิบัติแต่ละหน่วยงานเข้าใจตรงกัน การสื่อสารภายในองค์การและระหว่างองค์การมิใช่เรื่องง่าย โดยเฉพาะกรณีที่กำหนดนโยบายยังไม่ชัดเจน การสื่อสารอาจทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการเรียบเรียงแนวปฏิบัติ โอกาสความขัดแย้งจึงเกิดขึ้นได้สูงในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงควรมีกลไกและกระบวนการ เพื่อทำความเข้าใจตรงกันเกี่ยวกับมาตรฐานงาน และวัตถุประสงค์นโยบายระหว่างผู้บริหารนโยบายกับผู้ปฏิบัตินโยบาย

ตัวแปรที่ 4 ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (The Characteristics of Implementing Agencies) ถือเป็นองค์ประกอบใหญ่ที่มีองค์ประกอบย่อย ๆ หลายประการ ที่เป็นตัวกำหนดการปฏิบัติตามนโยบาย ที่จะแสดงศักยภาพในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ สมรรถนะ และขนาดของทีมงานในหน่วยงาน ระดับความเข้มงวดของการควบคุมการปฏิบัติในหน่วยงาน การสนับสนุนจากภายนอก การมีปฏิสัมพันธ์ของคนในหน่วยงาน ทั้งภายในและนอกองค์การ รวมทั้งความสัมพันธ์ขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ กับองค์การที่กำหนดหรือประกาศนโยบาย

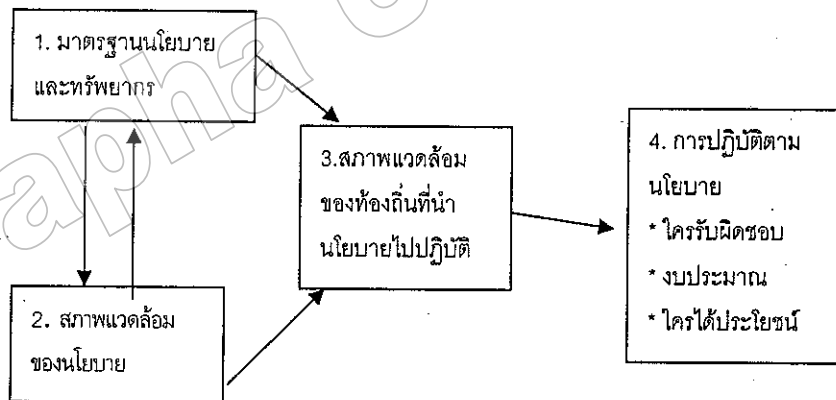
ตัวแปรที่ 5 เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง (Economic Social and Political Conditions) ในองค์ประกอบนี้หมายถึง การจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจให้เพียงพอต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องต่อนโยบายระดับหน่วยงาน สอดคล้องหรือขัดแย้งมากน้อยเพียงใด กลุ่มต่าง ๆ ในสังคมที่มีอิทธิพลต่อผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ล้วนเป็นปัจจัยในองค์ประกอบนี้ทั้งสิ้น

ตัวแปรที่ 6 ความตั้งใจของผู้ปฏิบัติ (The Disposition of Implementors) ถือว่าเป็นองค์ประกอบที่สัมพันธ์กันอย่างยิ่งกับตัวแปรทั้งหมดที่กล่าวมาแล้ว เพราะผู้ปฏิบัติจะมีการตอบสนองด้วยความรู้สึกเฉพาะตัวและแสดงความสามารถในการปฏิบัติ ที่หมายรวมทั้งความเข้าใจ ความเต็มใจ และทัศนคติต่อการปฏิบัติตามนโยบาย แสดงความเชื่อมโยงตัวแปรทั้ง 6 แสดงได้ดังภาพที่ 2



ภาพที่ 2 ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของ แวน มีเตอร์ และ แวน ฮอร์น
(Van Meter & Van Horn, 1979)

หลังจากได้มีการเสนอตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ที่มีความเชื่อมโยงของ
ตัวแปรที่ส่งผลกับการปฏิบัติตามนโยบายไว้ แวน ฮอร์น ได้พัฒนาการศึกษาการนำนโยบาย
สาธารณะไปปฏิบัติระดับท้องถิ่น และได้เสนอเป็นตัวแบบที่มีความเชื่อมโยงเฉพาะการปฏิบัติตาม
นโยบายโดยไม่เชื่อมโยงกับผลการปฏิบัติ ดังภาพที่ 3



ภาพที่ 3 แนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติของ แวน ฮอร์น (A Model of Intergovernmental
Policy Implementation) (Van Horn, 1979)

กรอบแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของ ซาบาเตียร์ และแมสมานเนียน (A Conceptual Framework of the Implementation Process) (Sabatier & Mazmanian, 1980)

ซาบาเตียร์ และ แมสมานเนียน มีความเห็นว่าในขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการเชื่อมโยงการกำหนดและประกาศนโยบาย กับผลกระทบที่เกิดขึ้นจากนโยบาย ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงน่าจะเป็นการแสวงหาปัจจัยที่ส่งผลต่อการบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ซึ่งได้เสนอการจำแนกไว้เป็น 3 ชุด ประกอบด้วย 1) ข้อความสาระของนโยบายสามารถนำไปปฏิบัติได้ 2) สาระของกฎหมายสามารถกำหนดโครงสร้างของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ 3) ผลกระทบจากเครือข่ายของตัวแปรทางการเมือง สามารถรักษาความสมดุลของการให้การสนับสนุนวัตถุประสงค์นโยบาย โดยองค์ประกอบเหล่านั้นจะส่งผลผ่านขั้นตอนกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้

1. **สาระนโยบายที่สามารถแก้ปัญหาได้ด้วยเหตุผลที่** ซาบาเตียร์ และแมสมานเนียน มองว่านโยบายเป็นสิ่งที่กำหนดขึ้นเพื่อการแก้ปัญหา ประเด็นปัญหาจึงมีผลกระทบโดยตรงต่อการปฏิบัติตามนโยบาย เพราะสาระของนโยบายจะเป็นตัวบ่งชี้ความสามารถในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผ่านกระบวนการหรือปัจจัยย่อยดังนี้

1.1 **ทฤษฎีสนับสนุน** หมายถึง นโยบายถูกกำหนดมาจากการอิงหลักวิชาการ เป็นนโยบายที่มีพื้นฐานทางทฤษฎีรองรับ อาจเป็นทฤษฎีในการแก้ปัญหา หรือหลักการจัดระดับความรุนแรงของปัญหา หรือการมีทฤษฎีเป็นแนวทางแก้ปัญหา เป็นต้น

1.2 **ระดับความหลากหลายของพฤติกรรม** หมายถึง พฤติกรรมที่นโยบายต้องการควบคุม ซึ่งเป็นพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย ที่จำเป็นต้องควบคุมได้อย่างชัดเจนในการที่จะช่วยให้การปฏิบัตินโยบายบรรลุวัตถุประสงค์ หากมีความหลากหลายก็จะทำให้มีการควบคุมได้ยาก และส่งผลให้การปฏิบัติเป็นไปได้ยากด้วย

1.3 **ลักษณะและขนาดของกลุ่มเป้าหมาย** หมายถึง กลุ่มเป้าหมายของนโยบาย ที่คาดหวังให้มีการเปลี่ยนแปลง หากนโยบายกำหนดกลุ่มเป้าหมายไว้ชัดเจน เฉพาะเจาะจงและมีจำนวนน้อยการปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือประสบผลสำเร็จก็จะมีมาก เนื่องจากเหตุผลของการพิจารณาการสนับสนุนนโยบายจากปัจจัยอื่นเป็นไปได้ง่าย

1.4 **ขนาดและความต้องการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม** หมายถึง วัตถุประสงค์นโยบายที่มุ่งจะให้เกิดผลกับกลุ่มเป้าหมายว่าจะเกิดการเปลี่ยนแปลงเฉพาะหรือทั่วไป ล้วนมีผลให้การปฏิบัติประสบปัญหาล้มเหลวหรือสำเร็จได้

2. ลักษณะโครงสร้างที่กำหนดการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการระบุในนโยบายเกี่ยวกับหน่วยงานที่รับนโยบายไปปฏิบัติ ตามศักยภาพหรือความเหมาะสมของประเภทนโยบาย การรองรับของกฎหมาย ทรัพยากร หรือตามแนวการควบคุมการปฏิบัติงาน ที่เป็นโครงสร้างกระบวนการปฏิบัติที่กำหนดโดยนโยบาย

2.1 ทฤษฎีองค์การ ในแนวคิดของ ซาบาเตียร์ และ แมสมานีเยน เสนอว่าแนวคิดทฤษฎีองค์การที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นมีสองลักษณะ (1) ทฤษฎีเชิงเทคนิค และ (2) ทฤษฎีองค์การ ซึ่งทั้งสองทฤษฎีจะต้องพิจารณาให้สอดคล้อง มีความเหมาะสมของทฤษฎีองค์การกับประเภทของนโยบายที่นำไปปฏิบัติ

2.2 ระดับความชัดเจนของวัตถุประสงค์นโยบาย ถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการกำหนดแนวทางในการกำหนดแผนดำเนินงาน รวมถึงการประเมินผลการปฏิบัติ หากวัตถุประสงค์มีความชัดเจน จะช่วยให้ปัญหาการนำไปปฏิบัติที่บิดเบือนเกิดขึ้นได้น้อยในการปฏิบัติ อีกทั้งการจัดสรรทรัพยากรก็สามารถทำได้ง่ายและสอดคล้องกับนโยบาย ซึ่งล้วนแต่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งสิ้น

2.3 การได้รับการสนับสนุนด้านการเงิน โดยทั่วไปของการบริหารองค์การ ต่างก็จำเป็นต้องมีงบประมาณการเงินเพียงพอ โดยเฉพาะในรูปของการจ่ายค่าจ้าง ค่าตอบแทน และค่าให้จ่ายอื่น ๆ ในการดำเนินงานปฏิบัติตามนโยบายก็เช่นกัน ปัจจัยด้านการเงินมีความสำคัญต่อการบริหารนโยบาย การควบคุมกำกับให้การปฏิบัติเป็นไปตามนโยบาย

2.4 การบูรณาการโครงสร้าง หมายถึง โครงสร้างของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งการประสานงานภายในองค์การที่มีระดับของการบังคับบัญชา การประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้มีความสอดคล้องกัน ทั้งด้านการรับรู้นโยบาย ด้านความเข้าใจในนโยบาย ดังนั้นกลไกของการประสานงานควรเป็นลักษณะของการบูรณาการโครงสร้างทั้งภายในและภายนอกองค์การ ภายใต้วัตถุประสงค์ของนโยบาย

2.5 แบบแผนการตัดสินใจเพื่อการปฏิบัติ หมายถึง นโยบายมีการกำหนดแบบแผนหรือกฎเกณฑ์การตัดสินใจไว้ชัดเจนในสาระของนโยบาย เช่น ระบุอำนาจการตัดสินใจอนุมัติเงิน อำนาจการควบคุมกำกับ ข้อกำหนดการให้รางวัลหรือการลงโทษ การระบุนกรรมการหรือกลุ่มบุคคล เป็นต้น

2.6 การมอบหมายงาน ปัจจัยย่อยนี้ถือเป็นสิ่งช่วยสร้างข้อตกลงของความรับผิดชอบ จากการมอบหมายงานและเลือกผู้นำอย่างเหมาะสม เป็นการมอบหมายข้อกำหนด

และมาตรฐานของงานภายใต้วัตถุประสงค์นโยบาย เป็นการผลักดันให้เกิดการปฏิบัติตามหลักการทั่วไป ได้แก่

2.6.1 นโยบายที่เริ่มใหม่ หน่วยงานที่รับมอบหมายควรเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหานั้นมากที่สุด หรืออาจจำเป็นต้องตั้งหน่วยเฉพาะกิจใหม่เพื่อรับผิดชอบบริหารนโยบาย

2.6.2 ผู้นำสูงสุดของหน่วยงานที่รับมอบหมายให้นำนโยบายไปปฏิบัติ ควรได้รับเลือกจากคุณสมบัติของการสนับสนุนนโยบายอย่างจริงจัง

2.7 การมีส่วนร่วมจากภายนอก เป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกหน่วยงานได้เข้ามามีส่วนร่วมต่อนโยบาย ซึ่งส่วนใหญ่จะช่วยให้เกิดประโยชน์ในการตรวจสอบ-ประเมินกระบวนการปฏิบัติงานของบุคลากร และหน่วยงานที่รับผิดชอบนโยบาย ซึ่งถือว่ามีผลต่อกระบวนการปฏิบัติตามนโยบายทางหนึ่ง

3. ตัวแปรที่ไม่ใช่สาระของนโยบาย ตัวแปรที่สามารถส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกเหนือจากตัวแปรที่มาจากสาระของนโยบาย ไม่ว่าในลักษณะส่งผลต่อผลิตผลองค์การ กลุ่มเป้าหมาย ความสำเร็จหรือความล้มเหลว แต่เป็นตัวแปรหรือปัจจัยที่ควรพิจารณา ได้แก่

3.1 เงื่อนไขทางสังคม เศรษฐกิจ และเทคโนโลยี จากกรอบแนวคิดของ ซาบาเดียร์ และ แมสมาเนียน มองว่าเงื่อนไขที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ อย่างน้อยควรพิจารณา 4 ประการ

3.1.1 เงื่อนไขที่แตกต่างกันมากทางสังคม เศรษฐกิจของประชาชน มีความสัมพันธ์ต่อการรับรู้ปัญหา นโยบาย มีผลต่อการจัดสรรทรัพยากรสนับสนุนนโยบาย

3.1.2 ความแตกต่างกันของเงื่อนไขทางสังคม เศรษฐกิจแต่ละพื้นที่ สัมพันธ์กับความรุนแรงของปัญหา และส่งผลการประสพผลสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

3.1.3 การปฏิบัติตามกฎหมายที่ควบคุมการปฏิบัติตามนโยบาย มีความสัมพันธ์กับสภาพสังคม เศรษฐกิจของกลุ่มเป้าหมาย

3.1.4 ประเภทของนโยบาย มีความสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยี โดยเฉพาะบางนโยบายต้องอาศัยเทคโนโลยีในการปฏิบัติเพื่อให้ประสพผลสำเร็จ

3.2 สื่อสารมวลชน เป็นตัวแปรที่ส่งผลต่อปัญหา นโยบาย ในสองลักษณะ คือ

3.2.1 ลักษณะที่เป็นปัจจัยในการพัฒนาการรับรู้และความเข้าใจของสาธารณะ รวมทั้งผู้นำหลายระดับ

3.2.2 อิทธิพลในการจูงใจให้เห็นคล้อยตามหรืออาจส่งผลในเชิงต่อต้าน ด้วยเหตุผลทั้งสองลักษณะสื่อสารมวลชน จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่จะส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติ

ประสบผลสำเร็จหรือล้มเหลว

3.3 การสนับสนุนของสาธารณะ ซึ่งในความหมายนี้ หมายถึงอิทธิพลของการสนับสนุนทั้งโดยตรงและโดยอ้อม โดยการแสดงความคิดเห็นผ่านระบอบการเมือง หรือการแสดงพลังผลักดันนโยบายโดยประชาชน

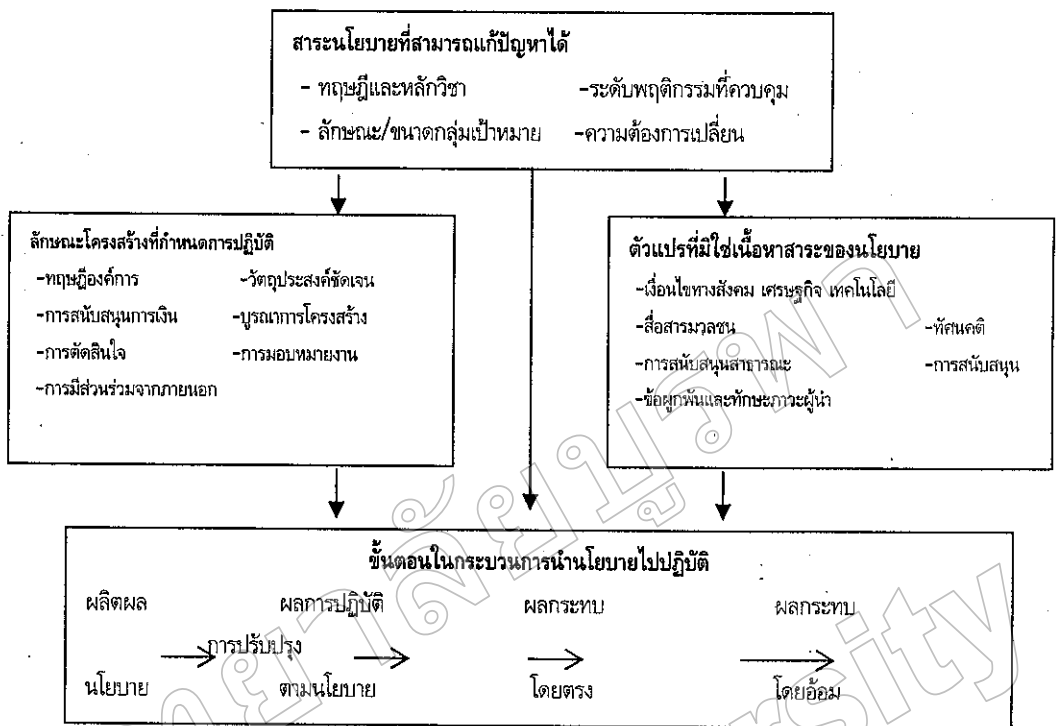
3.4 ทักษะคติตอนโยบาย โดยเฉพาะเป็นผลของกลุ่มผู้เลือกตั้งที่มีทัศนคติด้านลบต่อนโยบายสาธารณะ ซึ่งปกติกลุ่มของผู้ได้รับประโยชน์คือประชาชนส่วนใหญ่ แต่กลุ่มน้อยที่เสียผลประโยชน์มักจะเป็นตัวแปรที่ส่งผลให้นโยบายไปปฏิบัติล้มเหลว การพิจารณาทัศนคติต่อนโยบาย จึงควรพิจารณาทั้งสองกลุ่มไปด้วยกัน

3.5 การสนับสนุนจากผู้มีอำนาจ เป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับทัศนคติและการสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง ปัญหาที่พบได้บ่อยเกี่ยวกับปัจจัยนี้คือ กรณีที่นโยบายต้องเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน เพราะทำให้ผู้มีอำนาจในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีหลายคน หลายกลุ่ม ขาบาเตียร์ และ แมสมาเนียน เสนอว่าเพื่อเป็นการลดความยุ่งยาก ควรมีการปฏิบัติตามผู้มีอำนาจตามกฎหมายสูงสุด ซึ่งมักเป็นอิทธิพลของการมีอำนาจสั่งการเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณ

3.6 ทักษะภาวะผู้นำ โดยเฉพาะทักษะที่สามารถโน้มน้าวให้เกิดข้อผูกพันของบุคลากรในหน่วยปฏิบัติ (Commitment for Policy Implementation) ถือเป็นตัวแปรสำคัญที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อผลผลิตองค์การ เพราะการนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบผลเป็นอย่างไร ถือเป็นผลผลิตขององค์การที่เกิดจากการปฏิบัติงานของบุคลากรในหน่วยงานระดับปฏิบัติ ซึ่งจะประสบผลสำเร็จได้ดี หากได้รับความร่วมมือปฏิบัติ การเห็นด้วยกับแนวทางหรือแผนดำเนินการของผู้นำ การเห็นคล้อยตามจนเกิดความมุ่งมั่นและผูกพันในการปฏิบัติตามนโยบายให้บรรลุวัตถุประสงค์นโยบาย ทั้งนี้ถือเป็นศักยภาพของผู้นำองค์การในการสร้างแรงจูงใจต่อการปฏิบัติตามนโยบาย

4. ผลของการปฏิบัติตามนโยบาย ในกรอบแนวคิดของ ขาบาเตียร์ และ แมสมาเนียน ที่เสนอตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นตัวแปรตาม ที่ประกอบด้วย ผลผลิตนโยบายของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ผลกระทบแท้จริงจากการที่หน่วยงานนำนโยบายไปปฏิบัติ ผลกระทบที่รับรู้ได้จากผลิตผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผลการปฏิบัติของกลุ่มเป้าหมาย และการปรับปรุงสาระของนโยบาย

แนวคิดของ ขาบาเตียร์ และแมสมาเนียน แสดงความสัมพันธ์กันแสดงได้ดังภาพที่ 4



ภาพที่ 4 กรอบแนวคิดกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของซาบาเตียร์ และ แมสมาเนียน (Sabatier & Mazmanian, 1980).

กรอบแนวคิดกระบวนการนโยบาย-แผนงาน-การปฏิบัติ ของ อเล็กซานเดอร์

(The Policy-Program-Implementation-Process: PPIP Model) (Alexander, 1985)

แนวคิดนี้ได้นำเสนอเป็นต้นแบบที่เกิดจากการสังเคราะห์งานของนักวิชาการ 5 ท่าน ประกอบด้วย ลาร์สัน (Larson) เอ็ดเวิร์ดส์ (Edwards) แวน ฮอร์น (Van Horn) ซาบาเตียร์ และ แมสมาเนียน (Sabatier & Mazmanian) ศึกษาการมีปฏิสัมพันธ์ต่อเนื่องและเสนอต้นแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นตัวแปรหรือองค์ประกอบสำคัญ ดังนี้

1. **สิ่งเร้า** ถือว่าเป็นองค์ประกอบในขั้นของการระบุปัญหา ซึ่งจะมีผลในการผลักดันนโยบายเพื่อแก้ปัญหา
2. **ตัวนโยบาย** ที่หมายถึงแนวปฏิบัติที่กำหนดขึ้น แล้วมีการระบุเป้าหมาย วิธีการปฏิบัติก่อนมอบหมาย
3. **แผนงาน** เป็นข้อกำหนดเฉพาะที่จะทำให้การปฏิบัติบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ซึ่งมีการระบุแนวปฏิบัติ การจัดสรรทรัพยากร กลุ่มผู้รับผลประโยชน์
4. **การนำไปปฏิบัติ** เป็นการดำเนินกิจกรรมด้วยการปฏิบัติ เพื่อให้กลุ่มเป้าหมายได้รับ

ประโยชน์จากนโยบาย

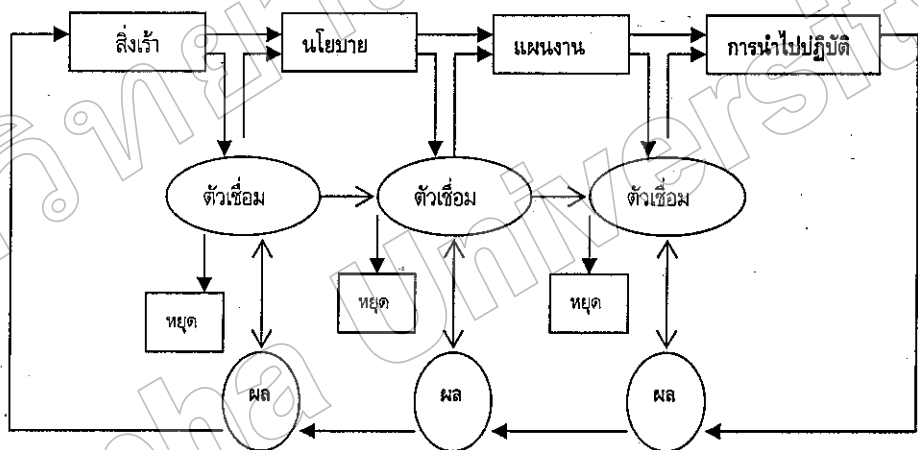
นอกเหนือจากองค์ประกอบหลักทั้ง 4 ตัวนี้แล้วในตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ อเล็กซานเดอร์ เสนอว่าจะเกิดการเชื่อมโยงขั้นตอนกระบวนการด้วยตัวเชื่อม 3 ตัว

ตัวเชื่อมที่ ๑ หมายถึง สภาพแวดล้อมที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งเร้ากับตัวนโยบาย

ตัวเชื่อมที่ ๒ เชื่อมโยงนโยบายกับแผนงาน ในลักษณะการมีปฏิสัมพันธ์ของสิ่งแวดล้อมนโยบายกับการจัดทำแผนปฏิบัติการ

ตัวเชื่อมที่ ๓ เป็นสภาพแวดล้อมของการปฏิบัติ ที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ภายในองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และระหว่างองค์การที่ร่วมรับผิดชอบนโยบาย

ตัวแบบที่ อเล็กซานเดอร์ เสนอไว้แสดงความเชื่อมโยงของกระบวนการ ดังภาพที่ 5



ภาพที่ 5 ตัวแบบกระบวนการนโยบาย-แผน-การปฏิบัติ (Alexander, 1985)

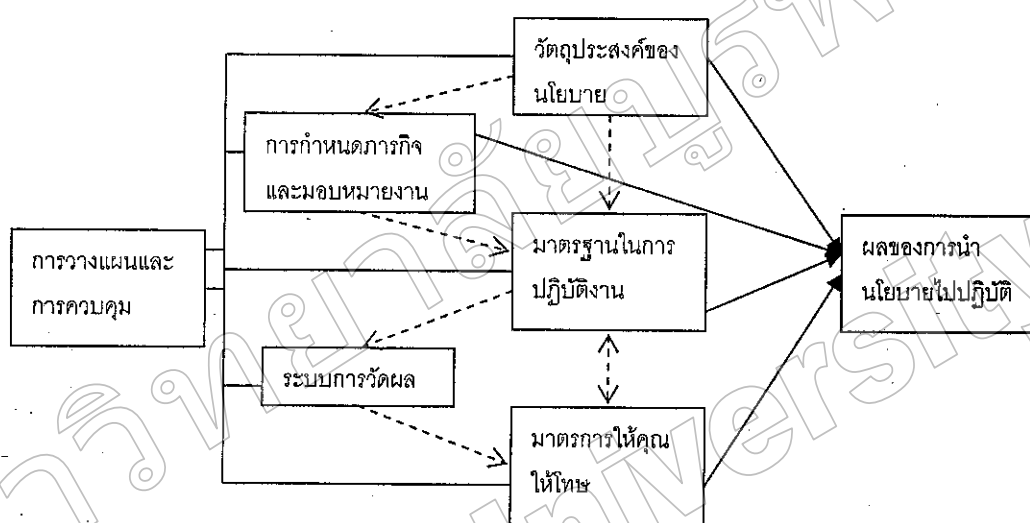
การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในประเทศไทย อาทิ การศึกษาด้วยวิธีการวิเคราะห์ การศึกษานโยบายศาสตร์จากต่างประเทศ ของ สมบัติ อารังธัญวงศ์ (2540) การศึกษาวิเคราะห์ ปัจจัยกำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลว ของการนำนโยบายไปปฏิบัติจากต่างประเทศ ของ ศุภชัย ยาวะประภาษ (2538) และการศึกษาของ กล้า ทองขาว (2533) เป็นการทดสอบตัวแบบ กระบวนการและการศึกษาอิทธิพลของตัวแปรแต่ละตัว ในตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ สำหรับการเสนอตัวแบบของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ วรเดช จันทรร (2532) ได้นำเสนอการรวบรวมแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติของนักวิชาการ ต่างประเทศในช่วงกว่า 2 ทศวรรษไว้ในลักษณะตัวแบบรวม 6 ตัวแบบ แต่ยังไม่มีการทดสอบ ดังนี้

1. ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rationale Model) มุ่งเน้นการสร้างประสิทธิภาพในการวางแผนและควบคุม หมายถึงความจำเป็นขององค์การที่จะต้องมียัตถุประสงค์เป็นแนวทางการดำเนินงานในฐานะที่เป็น "หลักเหตุผล" (Rationale Value Maximizers) ซึ่งมีพฤติกรรมที่เน้นยัตถุประสงค์เป็นแนวทาง (Goal-Directed Behavior) เพื่อให้้องค์การสามารถสร้างผลงานให้ได้ใกล้เคียงเป้าหมายหรือยัตถุประสงค์หลักมากที่สุด ตัวแบบนี้จึงยึดถือฐานคติ (Assumptions) ที่ว่าโครงการที่ประสบความสำเร็จ จะต้องมีการกำหนดยัตถุประสงค์และภารกิจที่ชัดเจน มีการมอบหมายงาน และกำหนดมาตรฐานการทำงานให้แก่หน่วยย่อยต่าง ๆ ขององค์การ มีระบบวัดผลการปฏิบัติงานตลอดจนระบบการให้คุณให้โทษ เจื่อนไขดังกล่าวถือว่าสำคัญ เพราะการมียัตถุประสงค์ที่ชัดเจนยอมทำให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจว่า อะไรเป็นเป้าหมายหรือผลลัพธ์ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการ เมื่อเข้าใจว่าอะไรเป็นความต้องการแล้วก็เป็นาง่ายที่ผู้บริหารสามารถกำหนดภารกิจ มีการมอบหมายงานหรือความรับผิดชอบที่สัมพันธ์กัน เป็นแนวทางให้มีการประสานการปฏิบัติได้ราบรื่น ช่วยให้เกิดระบบมาตรฐานและระบบการประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ ผู้บริหารสามารถควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติได้สมบูรณ์และต่อเนื่องตลอดเวลา ทำให้เกิดความเป็นธรรมในการให้คุณให้โทษ ซึ่งจะช่วยส่งเสริมมาตรฐานการปฏิบัติงานให้สูงขึ้นอีกทางหนึ่งด้วย

ความสำเร็จของโครงการวางแผนครอบครัวในช่วง ค.ศ.1962-1971 ในประเทศเกาหลี ได้ส่วนหนึ่งเกิดขึ้นจาก มีการกำหนดยัตถุประสงค์หลักของโครงการที่แน่ชัด ของการมุ่งลดอัตราการเกิด มีการแปลงยัตถุประสงค์หลักออกเป็นเป้าหมายย่อย ที่ง่ายต่อการติดตามประเมินผล และสามารถทำให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ บุคลากรในพื้นที่ทราบแน่ชัดว่า ภารกิจ ความรับผิดชอบของตนมีมากน้อยแค่ไหน ในประเทศฟิลิปปินส์ความสำเร็จของโครงการเพิ่มผลผลิตข้าวในช่วง ค.ศ.1966-1970 มีพื้นฐานมาจากการมีเป้าหมายของโครงการและหน่วยงานรับผิดชอบที่แน่ชัด มีระบบการประเมินผลที่แน่นอน มีการจัดเจ้าหน้าที่ออกตรวจผลการปฏิบัติของโครงการในแต่ละพื้นที่อย่างสม่ำเสมอ เพื่อรับทราบและหาทางแก้ไขปัญาที่เกิดขึ้น ตลอดจนเพื่อควบคุมพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติ ให้เป็นไปตามกรอบของภารกิจและการมอบหมายงาน ที่กำหนดไว้ แต่ในประเทศเนปาล ความล้มเหลวของโครงการเกิดขึ้นจาก ความสับสนของเป้าหมายที่ได้มีการกำหนดไว้อย่างแตกต่างกันทั้งในระดับเขตและระดับปฏิบัติการ การขาดความรับผิดชอบของหน่วยงานด้านการควบคุมและการประเมินผล ส่วนในประเทศอินเดียความล้มเหลวของโครงการจัดโครงสร้างพื้นฐานทางอุตสาหกรรม 5 ปีช่วง ค.ศ.1960 เนื่องจากโครงการมียัตถุประสงค์หลายด้าน ไม่ได้มีการจัดลำดับความสำคัญไว้ การมียัตถุประสงค์ที่หลากหลายก่อให้เกิดความสับสนในการมอบหมายความรับผิดชอบ เกิดความขัดแย้งขึ้นในการปฏิบัติงานแต่ละหน่วย ตลอดจนถึงเกิดความ

ล่าช้าในการปฏิบัติงาน การควบคุม และการวัดผลความก้าวหน้าไม่อาจมีประสิทธิภาพ เนื่องจากความเหลื่อมล้ำในเป้าหมายแต่ละด้าน

จึงมีการนำเสนอตัวแปรเพื่อการศึกษาภายใต้ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผลว่า การกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน แปลงวัตถุประสงค์ออกเป็นภารกิจย่อย ภายใต้ความรับผิดชอบเฉพาะเพื่อความสะดวกในการตรวจสอบ ควบคุม และประเมินผล ดังภาพที่ 6

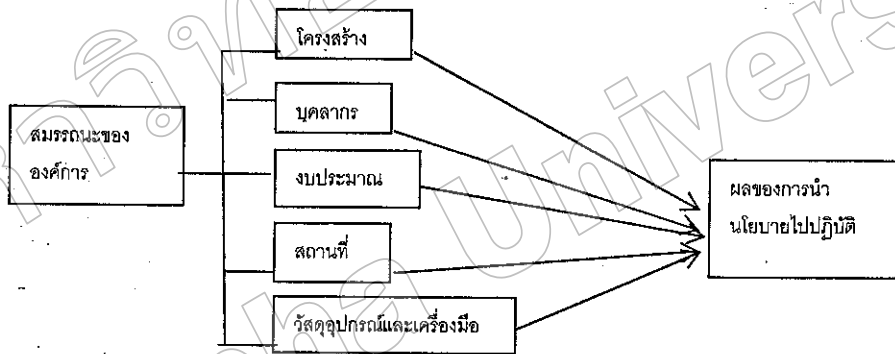


ภาพที่ 6 การนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (วรเดช จันทรศร, 2532).

2. ตัวแบบทางด้านการจัดการ (Management Model) เป็นการเสนอตัวแบบที่แสดงถึงความสนใจสมรรถนะขององค์การ ภายใต้ความเชื่อในแนวคิดที่ว่า ความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับขีดความสามารถขององค์การที่รับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติ ที่จะปฏิบัติได้สอดคล้องกับความคาดหวังหรือวัตถุประสงค์หลักของนโยบาย ซึ่งตัวแปรที่เกี่ยวข้องในตัวแบบนี้ประกอบด้วย โครงสร้างขององค์การที่เหมาะสม บุคลากรที่อยู่ในองค์การมีความรู้ความสามารถด้านการบริหารและเทคนิคอย่างเพียงพอ นอกจากนี้ยังต้องมีการวางแผนเตรียมการอย่างดีในด้านทรัพยากรในองค์การที่รวมถึงบุคลากร งบประมาณ สถานที่ และวัสดุอุปกรณ์ เนื่องจากตัวแบบนี้เป็นการศึกษาปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อหาทางแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นในอดีต

การปรับปรุงส่วนราชการของกรมตำรวจ ในประเทศไทยเมื่อ พ.ศ. 2519 เกิดปัญหาเนื่องจากบุคลากรไม่พร้อมที่จะปฏิบัติงาน เป็นปัญหาการจัดวางระบบบริหาร เพราะไม่มีแผนงานของการกำหนดโครงการปฏิบัติในส่วนการวางแผนกำลังคน การเตรียมฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ การจัดหาวัสดุอุปกรณ์ แม้จะมีสถานที่ตั้งแน่นอนและมีบุคลากรเข้ามาดำรงตำแหน่งก็ตาม สำหรับใน

ต่างประเทศ เช่น ประเทศเกาหลีใต้ โครงการวางแผนครอบครัวสามารถดำเนินได้ประสบผลสำเร็จ ภายใต้องค์การที่รับผิดชอบในระดับชาติ ระดับท้องถิ่น และหมู่บ้าน เนื่องจากการคัดเลือกบุคลากรและฝึกอบรมให้มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงาน มีการนำเทคนิคทางการบริหาร เช่น เทคนิคการประเมินและตรวจสอบโครงการ (Project Evaluation and Review Technique: PERT), การวิเคราะห์เส้นทางวิกฤต (Critical Path Method: CPM) มาประยุกต์ในกิจกรรมโครงการ การสนับสนุนเครื่องมือเครื่องใช้ งบประมาณอย่างเต็มที่จากหน่วยงานระดับกระทรวง และองค์การในประเทศ ในประเทศมาเลเซีย ปลายทศวรรษ 1950 โครงการพัฒนาที่ดิน ถือว่านโยบายไปปฏิบัติได้ประสบผลสำเร็จ โดยมีองค์การระดับประเทศรับผิดชอบการกำหนดนโยบายหลัก มีการกระจายอำนาจในการปฏิบัติให้กับบุคลากรระดับล่าง ภายใต้การฝึกอบรมบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถเพียงพอที่จะปฏิบัติงานได้อย่างมีระบบและเป็นขั้นตอน โดยเสนอให้ศึกษาจากตัวแบบนี้ ดังภาพที่ 7



ภาพที่ 7 การนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบทางด้านการจัดการ (วรเดช จันทรศร, 2532).

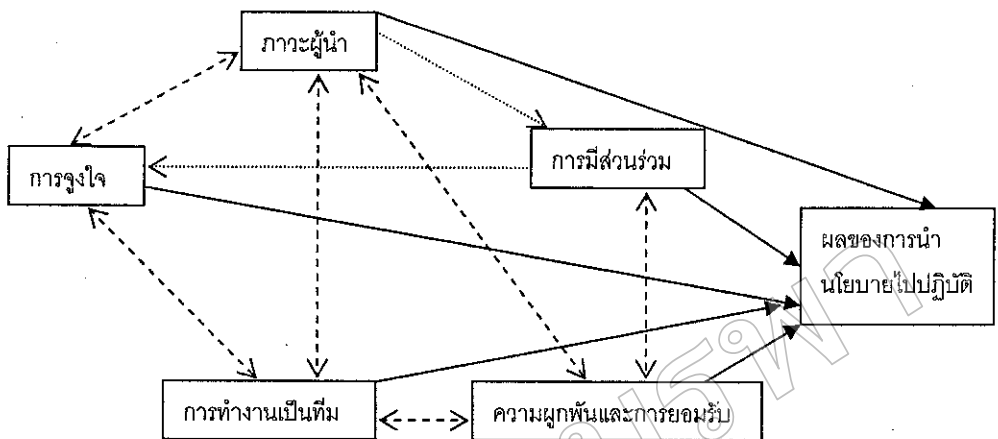
3. ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ (Organization Development Model) เป็นตัวแบบที่ยึดแนวคิดของการมีส่วนร่วมขององค์การ และการทำงานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพ ในแง่ของการสร้างความผูกพันและการยอมรับ เพื่อมุ่งสนองความต้องการทางจิตวิทยาและสังคมของมนุษย์ เป็นเรื่องของการนำตัวแบบด้านการพัฒนาองค์การมาประยุกต์โดยตรง ภายใต้ฐานคิดที่ว่า การมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการทำงานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพ การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จน่าจะเป็นเรื่องของการจูงใจ การใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม การสร้างความผูกพัน โดยวิธีการให้สมาชิกในองค์การมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการยอมรับ การทำให้ผู้ปฏิบัติตระหนักในความสำคัญของนโยบาย และเห็นว่านโยบายสำเร็จคือ ความสำเร็จของผู้ปฏิบัติและผู้มีส่วน

เกี่ยวข้องกับทุกคน การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นเรื่องของกระบวนการ ที่ทำให้ผู้ปฏิบัติสามารถเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนด หรือวางกรอบนโยบาย โดยถือว่านโยบายเหล่านั้นมาจากตัวผู้ปฏิบัติเองโดยตรง

การศึกษาของ เบอร์แมน (Berman) และแมคลาฟลิน (McLaughlin) ประเมินผลโครงการส่งเสริมให้โรงเรียนของรัฐบาลริเริ่ม หรือนำเทคนิควิธีการเรียนการสอนแบบใหม่มาใช้ ภายใต้การให้ทุนอุดหนุนของรัฐบาลกลางแล้วพบว่า ประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งหมายถึงการที่ครูยอมรับและนำเทคนิคการเรียนการสอนแบบใหม่มาใช้มาน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับปัจจัยส่วนใหญ่ในตัวแบบนี้ทั้งสิ้น (วรเดช จันทรศร, 2532, หน้า 217) จากการพบว่าโรงเรียนใดครูใหญ่ใช้ภาวะผู้นำในลักษณะการส่งเสริมแนะนำ ยอมรับฟังความคิดเห็น กระตุ้นใจให้เกิดการมีส่วนร่วมและบรรยากาศในองค์การที่ดี มีการสังสรรค์พบปะปรึกษาหารือกันเสมอ จำนวนครูที่จะยอมรับเทคนิคการเรียนการสอนแบบใหม่มาใช้อยู่จำนวนมาก และยังเปิดโอกาสให้ครูเป็นผู้ที่พัฒนาเทคนิคการเรียนการสอนขึ้นมาเอง หรือมีโอกาสเลือกตามความถนัดของตนเอง ความผูกพันและการยอมรับต่อโครงการจะมีมากขึ้น และยังส่งผลให้เกิดความต่อเนื่องในการปฏิบัติ ถึงแม้ว่าการสนับสนุนงบประมาณโครงการจะสิ้นสุดแล้วก็ตาม นอกจากนั้นการศึกษาโครงการพัฒนาชนบทในประเทศบังคลาเทศ พบว่า ภาวะผู้นำในองค์การและการมีส่วนร่วมของผู้ปฏิบัติการทำงานเป็นทีมมีผลต่อความสำเร็จในการปฏิบัติ เช่นเดียวกับโครงการจัดตั้งสหกรณ์ประจำหมู่บ้านในประเทศอินเดีย และโครงการวางแผนครอบครัวของสมาคมพัฒนาประชากรและชุมชนในประเทศไทย ยอมรับว่าภาวะผู้นำและการจูงใจในเชิงเศรษฐกิจ มีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จของโครงการ

ตัวแปรที่เกี่ยวข้องในตัวแบบนี้จึงประกอบด้วย การใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม การจูงใจ การสร้างความผูกพันในองค์การเป็นสำคัญ ที่จะทำให้เกิดโอกาสของการมีส่วนร่วมในองค์การ เพื่อความมีประสิทธิภาพ ตลอดจนการสร้างทีมงานมากกว่ามุ่งใช้การควบคุม หรือใช้อำนาจทางรูปนัยของผู้บังคับบัญชา เหตุผลสำคัญในการมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมเนื่องจากการกำหนดนโยบายมาจากหน่วยงานระดับสูง การปฏิบัติตามนโยบายเป็นภารกิจของหน่วยงานระดับล่าง ความตระหนักของผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ จึงมีส่วนเกี่ยวข้องให้ประสบผลสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติมาก เพราะความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นเรื่องของกระบวนการที่ทำให้ผู้ปฏิบัติเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการวางกรอบนโยบาย และถือว่าเป็นความสำเร็จขององค์กรด้วย

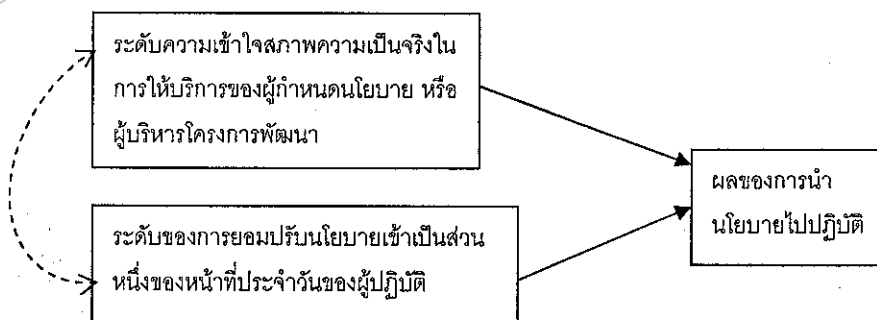
ดังภาพที่ 8



ภาพที่ 8 การนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์กร (วรเดช จันทรศร, 2532)

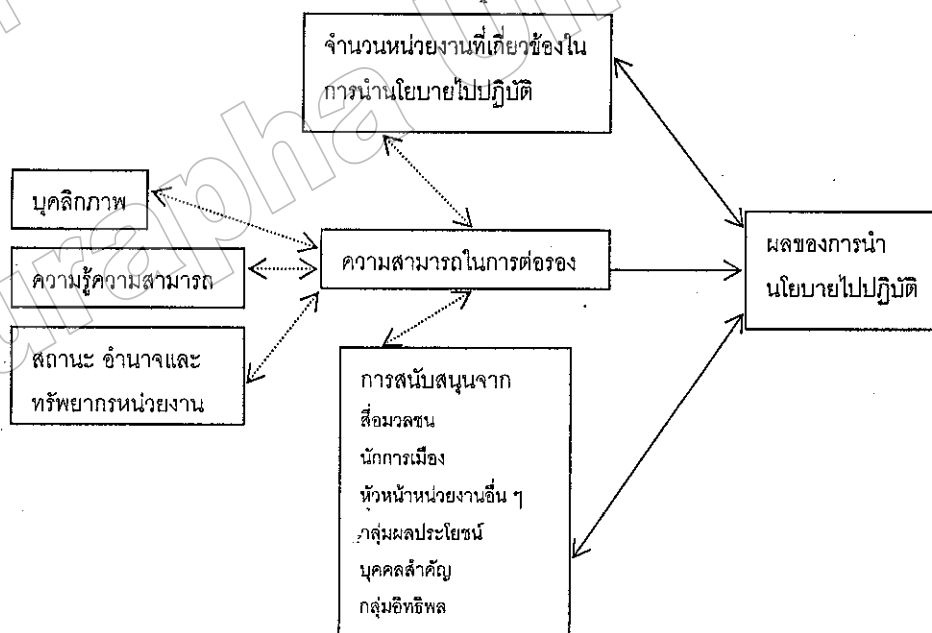
4. ตัวแบบทางด้านการกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Process Model)

เป็นเรื่องของการพยายามสร้างกรอบการมองสภาพความเป็นจริงทางสังคมในองค์กร เนื่องจากเชื่อว่าอำนาจขององค์กรไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งทางรูปนัย (Formal Position) อำนาจที่แท้จริงอยู่กระจัดกระจายทั่วองค์กร สมาชิกองค์กรทุกคนมีอำนาจในแง่ของการใช้วิจารณญาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการที่มีหน้าที่ต้องติดต่อกับประชาชนอย่างใกล้ชิด สามารถใช้วิจารณญาณในการปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยที่ผู้บังคับบัญชาไม่อาจจะควบคุมได้ การยึดเยียดโครงการใหม่ ๆ ที่มีผลกระทบต่อการปฏิบัติในชีวิตประจำวันของข้าราชการมักจะไร้ผล ในความหมายตัวแบบนี้มองว่าความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงไม่ใช่เรื่องของการบริหารที่ขาดประสิทธิภาพ แต่มักเกิดจากผู้บริหารหรือผู้กำหนดนโยบายไม่เข้าใจว่า สภาพความเป็นจริงของการให้บริการเกิดขึ้น ลักษณะใดมากกว่า ดังภาพที่ 9



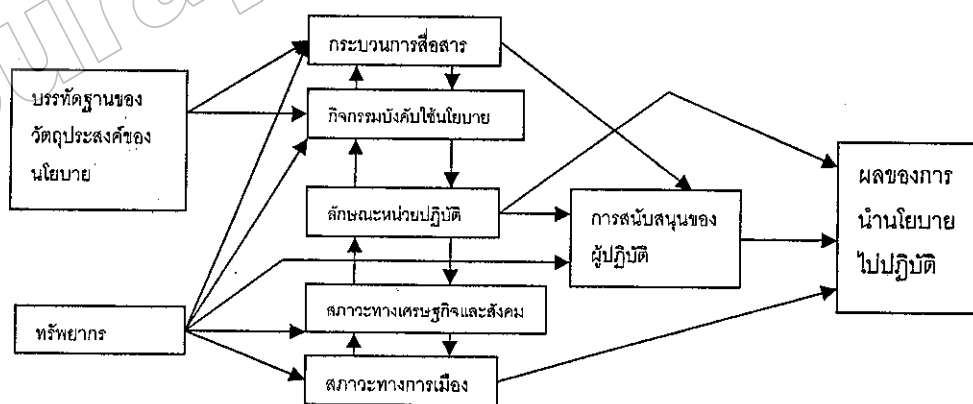
ภาพที่ 9 การนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบทางด้านการกระบวนการของระบบราชการ (วรเดช จันทรศร, 2532)

5. ตัวแบบทางการเมือง (Political Model) ตัวแบบนี้มีพื้นฐานและพัฒนามาจากผลการศึกษาของ อลิสัน , เพรสส์แมน , วิลดาฟสกี, บาร์เดซ ,ซาบาเตียร์ และแมชมาเนียน โดยเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจาก ความสามารถของผู้เล่น (Players)หรือบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์การ กลุ่มหรือสถาบัน และความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกองค์การ ตัวแบบนี้มีความเห็นว่าการสร้างสมานฉันท์ (Consensus) การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นสิ่งยากที่จะเกิดขึ้น แต่ความขัดแย้ง (Conflict) เป็นปรากฏการณ์ธรรมดาที่เกิดขึ้นในองค์การและในระบบสังคมทั่วไป การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นเรื่องของการเผชิญหน้าการบริหารความขัดแย้ง การแสวงหาการสนับสนุน การโฆษณาชวนเชื่อ การรู้จักสร้างเงื่อนไขและหาข้อต่อรองในการจัดสรรทรัพยากร ความเป็นไปได้ของการสร้างความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยส่วนหนึ่งจึงขึ้นอยู่กับ ความสามารถในการเจรจา สถานะอำนาจและทรัพยากรที่มีอยู่ของหน่วยงาน จำนวนหน่วยงานที่จะต้องเข้าไปเกี่ยวข้อง การสนับสนุนจากนักการเมือง สื่อมวลชน หัวหน้าหน่วยงานอื่น ๆ กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ บุคคลสำคัญ รวมทั้งสภาพความแตกต่างด้านบุคลิกภาพ ความรู้ความสามารถ ความชำนาญในการต่อรองของแต่ละคน ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้เป็นปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังภาพที่ 10



ภาพที่ 10 การนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบทางการเมือง (วรเดช จันทรศร, 2532)

6. ตัวแบบทั่วไป (General Model) ตัวแบบนี้เป็นผลงานของ แวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น ที่พัฒนามาจากตัวแบบการวิเคราะห์ระบบการเมืองของ อีสตัน ร่วมกับการนำผลการศึกษาทางทฤษฎีองค์การที่เกี่ยวข้องกับผลการปฏิบัติงานประยุกต์ด้วยกัน (วรเดช จันทรศร, 2532, หน้า 224) กรอบของตัวแบบนี้ได้รวมตัวแปรบางส่วนของตัวแบบอื่น ๆ เข้าไว้ด้วยกัน ช่วยให้การศึกษาสภาพทั่วไปของปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ในลักษณะที่กว้างกว่าตัวแบบอื่น ๆ แต่ข้อเสียคือ การที่ตัวแบบนี้รวมตัวแปรต่าง ๆ ไว้มากเกินไป ทำให้การพิสูจน์คุณค่าของตัวแบบนี้ในการวิจัยเชิงปริมาณยากที่จะทำได้ ผู้วิจัยอาจจะไม่สามารถกำหนดตัววัดของบางตัวแปรได้ ตัวแบบนี้ให้ความสำคัญต่อปัจจัยหลัก 3 ปัจจัย คือ (1) กระบวนการในการสื่อสารความ หมายถึง ให้ความสำคัญว่าประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมขึ้นอยู่กับความเข้าใจของผู้ปฏิบัติว่าตนเองควรจะทำอะไรบ้าง ความเข้าใจจะมีมากเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับความชัดเจนของนโยบาย กิจกรรมต่าง ๆ ที่มีส่วนช่วยให้เข้าใจดีขึ้น ลักษณะหน่วยงานในแง่ความรู้ความสามารถของบุคคล ตลอดจนความพร้อม ที่จะให้ความร่วมมือของผู้ปฏิบัติ (2) ปัญหาทางด้านสมรรถนะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งหมายถึงความสำคัญของความสามารถที่จะทำงานให้เป็นไปตามที่คาดหวังได้เพียงใด ขึ้นอยู่กับความเพียงพอของทรัพยากรที่สนับสนุน กิจกรรมมุ่งใจ คุณภาพบุคลากร ภาวะผู้นำ ความสำคัญของหน่วยงาน ตลอดจนภาวะเศรษฐกิจสังคมและการเมืองโดยทั่วไป และ (3) ความร่วมมือสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ เป็นส่วนสำคัญต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างยิ่ง ความร่วมมือจะมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับความภักดีต่อองค์การ ผลประโยชน์ส่วนตัว ตลอดจนความพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลงวิธีปฏิบัติจากวิธีการเดิม ดังภาพที่ 11

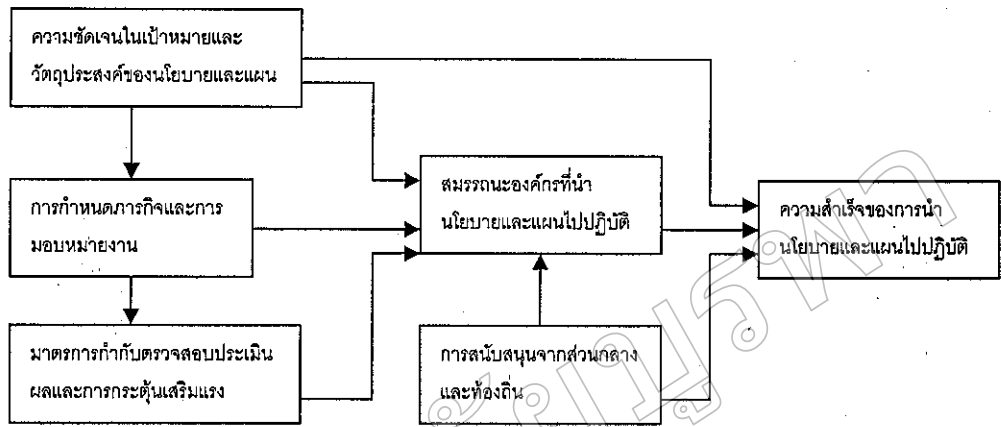


ภาพที่ 11 การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบทั่วไป (วรเดช จันทรศร, 2532).

ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การศึกษาของนักวิชาการเกี่ยวกับ ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ อาทิ กล้า ทองขาว (2533) ที่ศึกษานโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ โดยใช้รูปแบบตัวแปรอิสระ 5 ตัว คือ (1) เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย (2) การกำหนดภารกิจและมอบหมายงาน (3) ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (4) การสนับสนุนจากส่วนกลางและท้องถิ่น และ (5) มาตรการควบคุม ประเมินผล และการกระตุ้นส่งเสริม พบว่า ชุดตัวแปรการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน อธิบายความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้มากที่สุด และชุดตัวแปรลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีอิทธิพลโดยตรงในการอธิบายความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ การศึกษาของ อาคม ใจแก้ว (2533) ที่ศึกษาความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เฉพาะนโยบายส่งเสริมการศึกษาให้กับชาวไทยมุสลิม โดยศึกษาในลักษณะการทดสอบตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ 7 ปัจจัย คือ (1) ปัจจัยด้านความต้องการการสนับสนุนจากผู้นำในท้องถิ่นของประชาชน (2) ปัจจัยด้านความยึดมั่นในวัฒนธรรมของชุมชน (3) ปัจจัยด้านนโยบาย (4) ปัจจัยด้านการประสานงานขององค์กร และการสนับสนุนขององค์กรระดับสูง (5) ปัจจัยด้านข้าราชการ (6) ปัจจัยด้านทรัพยากร และ (7) ปัจจัยด้านการใช้ข้อมูล-กระบวนการติดต่อสื่อสาร พบว่า ปัจจัยหลักที่มีผลต่อความสำเร็จ คือ ปัจจัยด้านความต้องการของประชาชน และปัจจัยด้านการยึดมั่นวัฒนธรรมของชุมชน โดยอธิบายได้ว่ามีผลกระทบเชิงทัศนคติ การทดสอบเชิงคุณภาพ พบว่า ปัจจัยด้านข้าราชการระดับล่างที่เน้นความตั้งใจปฏิบัติและความสามารถทางวิชาชีพ และปัจจัยด้านงบประมาณ มีความสัมพันธ์ทางตรงกับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงทัศนคติ

กล้า ทองขาว (2548) ได้เสนอตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ได้ทดสอบเชิงประจักษ์ โดยศึกษาความสัมพันธ์ของตัวแปรสาเหตุ 5 ประการ ที่มีอิทธิพลต่อผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากการสำรวจวรรณกรรม และพัฒนาตัวแปรทางการเมือง ตัวแปรทางการบริหาร และทดสอบความสัมพันธ์ของตัวแปรต่าง ๆ กับกลุ่มตัวอย่างในกระบวนการนำนโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติไปปฏิบัติ ดังภาพที่ 12



ภาพที่ 12 ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของ กล้า ทองขาว (2548)

โดยตัวแปรในตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของ กล้า ทองขาว อธิบายว่า ชุดตัวแปรอิสระ 5 ชุดและชุดตัวแปรตาม 1 ชุด ดังนี้

1. ชุดตัวแปรด้านเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ประกอบด้วย 1) การสื่อสารเกี่ยวกับข้อความนโยบาย เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายภายใน และระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติชัดเจนเพียงใด 2) ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและผู้เกี่ยวข้องมีความเข้าใจเกี่ยวกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ตรงตามเจตนาของนโยบายมากน้อยเพียงใด 3) หน่วยงานที่รับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติ มีความเข้าใจตรงกันด้านเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายเพียงใด 4) วัตถุประสงค์ของแผนงาน โครงการและกิจกรรม มีความสอดคล้องและความสัมพันธ์มากน้อยเพียงใด ตัวแปรชุดนี้ให้ชื่อว่า "ความชัดเจนในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย" ซึ่งชุดตัวแปรนี้มีอิทธิพลต่อผลผลิตขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้

1.1 เป้าหมายและวัตถุประสงค์ เป็นสิ่งที่จะต้องกระทำให้บรรลุผล เนื่องจากการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการของปฏิสัมพันธ์ ระหว่างเป้าหมายที่กำหนดไว้กับการกระทำที่มุ่งไปสู่การบรรลุผลสำเร็จ

1.2 เป้าหมายและวัตถุประสงค์ทำใหบุคคลภายในองค์กร ระหว่างองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติเข้าใจชัดเจนตรงกัน จะช่วยให้การกำหนดแนวปฏิบัติทำได้ชัดเจน เนื่องจากเป้าหมายที่ไม่ชัดเจนในด้านคุณค่า ทำใหบุคคลและองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติหรือฝ่ายบริหารสามารถบิดเบือนเป้าหมายได้ เป็นช่องทางที่ทำให้นโยบายล้มเหลว

1.3 เป้าหมายการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นเงื่อนไขสำคัญต่อผลสำเร็จของนโยบาย เพราะเป้าหมายต้องมีความเป็นจริงและวัดได้ หากเป้าหมายมีความคลุมเครือจะส่งผลให้การกำหนดแผนงาน ขั้นตอนการปฏิบัติไม่ชัดเจน ทำให้ยากต่อการปฏิบัติ รวมทั้งการให้การสนับสนุนและการให้ข้อเสนอแนะมีลำดับชัดเจน

1.4 การทำความเข้าใจให้ตรงกันของบุคคลและองค์กรที่รับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติ ด้านเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย จะทำให้การปฏิบัติตามนโยบายเป็นระบบระเบียบ ทำให้ผู้ปฏิบัติเคารพในบทบาทของกันและกัน ทำให้มีศูนย์รวมอำนาจปฏิบัติการที่เข้มแข็ง เมื่อทุกฝ่ายมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ และเข้าใจเป้าหมายของนโยบายตรงกัน ทำให้มีความคล่องตัวในการปฏิบัติ เรื่องการแนะนำ การกำกับดูแล และทบทวนกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติก็ลดน้อยลง การบรรลุผลสำเร็จจะมีมากขึ้น

1.5 ความคลุมเครือของเป้าหมายและวัตถุประสงค์นโยบาย จะทำให้ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสลับซับซ้อน อาจทำให้เกิดการเบี่ยงเบนเป้าหมายหรือเจตนาเดิมของนโยบาย ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งในการปฏิบัติ อาจส่งผลให้นโยบายประสบความล้มเหลว

2. ชุดตัวแปรการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน ประกอบด้วย 1) ความชัดเจนของการกำหนดขั้นตอน หรือวิธีการนำนโยบายไปปฏิบัติ 2) ความเหมาะสมในการแบ่งสรรหน้าที่ และความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงานที่ร่วมนำนโยบายไปปฏิบัติ 3) ความเพียงพอของการจัดสรรอำนาจ เพื่อเพิ่มความเป็นไปได้ในการปฏิบัติแก่หน่วยงานที่รับผิดชอบ 4) ความยืดหยุ่นและความคล่องตัวของแนวปฏิบัติที่นำไปใช้ 5) ความสอดคล้องของแนวปฏิบัติการกิจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 6) การมีมาตรฐานงานตามภารกิจร่วมกันระหว่างหน่วยงาน 7) ความเพียงพอของงบประมาณและความสามารถจัดสรรได้ทันเวลา 8) ระดับความซับซ้อนของการประสานการปฏิบัติระหว่างหน่วยงาน ซึ่งชุดตัวแปรนี้มีอิทธิพลต่อผลผลิตขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้

2.1 หากมีหน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมจำนวนมาก ทำให้ลำบากในการประสานกิจกรรมให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ถึงแม้หน่วยงานหรือผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมายนโยบาย แต่ละฝ่ายอาจมีความเห็นที่แตกต่างกันในวิธีการที่จะทำให้อบรรลุผล

2.2 กรณีมีองค์กรเดียวที่รับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติ การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงานชัดเจนจะช่วยให้หัวหน้างานสามารถแสวงหากำลังคนที่มีความรู้ความสามารถเข้าร่วมงาน มีการมอบหมายงานได้ตรงกับสิ่งที่บุคลากรถนัดและมีความสามารถเป็นไปตามมาตรฐานของงาน ทำให้สะดวกในการจัดสรรอำนาจให้บุคลากรที่นำนโยบายไปปฏิบัติในด้านการ

ควบคุมการจัดสรรงบประมาณ และกำกับดูแลงานภาคสนาม

2.3 การออกแบบกิจกรรมของแผนงานเป็นมาตรฐาน จะช่วยให้ประชาชนเข้าใจขั้นตอนนโยบายที่นำไปปฏิบัติ ดูแลการปฏิบัติงาน การใช้จ่ายเงินของเจ้าหน้าที่ การออกแบบแนวปฏิบัติให้สอดคล้องกับสถานการณ์ สภาพแวดล้อม และวิถีชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น ควรส่งเสริมให้ภูมิภาคและท้องถิ่น ระดมทรัพยากรมาสนับสนุนนโยบายที่นำไปปฏิบัติ และสามารถปรับกลยุทธ์การปฏิบัติงานนโยบายให้เหมาะสม การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงานชัดเจนจะส่งผลให้มีการกำหนดความรับผิดชอบงานแต่ละฝ่ายให้สัมพันธ์กัน เป็นแนวทางที่จะประสานการทำงานทุกฝ่ายให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน จะอำนวยความสะดวกและประกันผลสำเร็จของนโยบาย

3. ชุดตัวแปรสมรรถนะขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย 1) การมีรูปแบบโครงสร้างองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ตั้งแต่ระดับชาติถึงระดับล่างสุด อย่างเหมาะสม 2) ความเป็นเอกภาพของการจัดโครงสร้างองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ 3) เจตคติของผู้บริหารและข้าราชการที่นำนโยบายไปปฏิบัติต่อวัตถุประสงค์นโยบาย 4) ความเพียงพอของทรัพยากรและเสริมแรงในการสนับสนุนแผนงาน 5) ระดับความคล่องตัวของการไหลเวียนข้อมูลข่าวสารภายในหน่วยงาน 6) ความสามารถของผู้นำในหน่วยงาน 7) คักยภาพและความผูกพันของทีมงานต่อกิจกรรมที่ปฏิบัติ 8) ความเข้มข้นของความรู้สึกรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติต่อโครงการ 9) การได้รับประโยชน์ของหน่วยงานจากแผนงาน 10) ผลของโครงการตกเป็นประโยชน์โดยตรงต่อประชาชนที่เข้าร่วมโครงการ ซึ่งตัวแปรชุดนี้มีอิทธิพลต่อผลผลิตขององค์การ ดังนี้

3.1 โครงสร้างองค์การจะทำให้มองเห็นว่า ทุก ๆ ส่วนอยู่ภายใต้ระบบการนำส่งนโยบาย ไปยังกลุ่มเป้าหมายที่สอดคล้องกัน เนื่องจากโครงสร้างองค์การคือ ปทัสถาน (Norm) ของหน่วยงาน

3.2 เครือข่ายการสื่อความหมายตามลำดับขั้นของการควบคุมบังคับบัญชาและแบบแผนของความเป็นผู้นำในองค์กร การแสดงเจตจำนงที่จะสนับสนุนหรือเป็นอุปสรรค หรือแม้แต่การวางเฉยต่อองค์การในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

3.3 ลักษณะโครงสร้างการบริหารของผู้ปฏิบัติงาน เป็นปัจจัยสำคัญที่แสดงศักยภาพในการจัดทำแผนการปฏิบัติงาน การประสานงาน การบริหาร การตัดสินใจ การติดตามและประเมินผลงาน

3.4 เจตคติและพฤติกรรมของข้าราชการที่นำนโยบายไปปฏิบัติ หากนโยบายใดเป็นนโยบายที่ข้าราชการมีความรู้สึกชอบ เป้าหมายของนโยบายจะได้รับการตีความออกมาเป็นแนวปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง

3.5 ความเพียงพอของทรัพยากร จะช่วยให้องค์กรนำนโยบายไปปฏิบัติมีความพร้อม และสามารถจัดสรรทรัพยากรสนับสนุนกิจกรรมได้เพียงพอ

4. ชุดตัวแปรการสนับสนุนจากส่วนกลางและท้องถิ่น ประกอบด้วย 1) การสนับสนุนทางด้านการเมืองจากผู้มีอำนาจ กลุ่มพลัง และองค์กรที่ใช้อำนาจ หรือใช้ทรัพยากรผลักดันกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ 2) การสนับสนุนทางด้านวิชาการ ความเชี่ยวชาญและเทคโนโลยีจากส่วนกลางและท้องถิ่น 3) การสนับสนุนจากประชาชนในพื้นที่เป้าหมาย ด้านการใช้ทักษะเทคนิคและความสามารถเชิงการจัดการขององค์กรและบุคคลในท้องถิ่น ซึ่งตัวแปรชุดนี้มีอิทธิพลต่อผลผลิตขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้

4.1 การสนับสนุนจากส่วนกลาง โดยเฉพาะการสนับสนุนจากกลุ่มพลังและองค์กรต่าง ๆ นักวิชาการและบุคคลผู้มีอำนาจทางการเมือง เพราะพลังอำนาจจากส่วนกลางคือจักรกลหลักทั้งในการออกกฎข้อบังคับ กำกับ ควบคุม สนับสนุนงบประมาณ วิชาการและอื่น ๆ เพื่อให้องค์กรและบุคคลที่รับผิดชอบ ได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรฐานนโยบาย

4.2 นโยบายที่ได้รับการสนับสนุนจากสาธารณะ มีอิทธิพลเนื่องจากความเห็นสาธารณะที่ผ่านทางสื่อมวลชน จะส่งผลกระทบต่อกระบวนการทางการเมือง กระบวนการทางกฎหมายและอื่น ๆ ความเห็นนักกฎหมายจะมีอิทธิพลในการเปลี่ยนแปลงแก้ไขระเบียบ กฎเกณฑ์ ความเห็นของประชาชนจะมีผลให้ข้าราชการเห็นคล้อยตาม หรือปฏิเสธวัตถุประสงค์นโยบายได้

4.3 การสนับสนุนจากประชาชน ผู้นำชุมชน และกลุ่มผลประโยชน์ในท้องถิ่น มีความสำคัญต่อกระบวนการตัดสินใจของข้าราชการ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

5. ชุดตัวแปรมาตรการกำกับ ตรวจสอบ ประเมินผล และการกระตุ้นเสริมแรง ประกอบด้วย 1) การมีมาตรการควบคุม ดูแลและประเมินผลการปฏิบัติงาน 2) การมีมาตรการกระตุ้นเสริมแรงและให้กำลังใจผู้ปฏิบัติงาน 3) การปรับเปลี่ยนแนวปฏิบัติ เพื่อสนองเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย 4) การให้คำแนะนำปรึกษาและการควบคุมการดำเนินกิจกรรม ซึ่งตัวแปรชุดนี้มีความสำคัญ ดังนี้

5.1 ช่วยให้นายงานหรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายทำงานมีประสิทธิภาพ เนื่องจากจุดประสงค์งานบริการของรัฐไม่ถูกบิดเบือน

5.2 มาตรการควบคุมที่ใช้กลยุทธิกลไกตลาด เพื่อสร้างพลังจูงใจให้บุคคลปรับพฤติกรรม โดยการให้รางวัลแก่การทำได้มากกว่าการกำหนดโทษหรือการบังคับ

5.3 ผู้กำหนดนโยบาย ผู้บริหารนโยบาย และประชาชน การกำกับตรวจสอบและ

การประเมินผล จะทำให้ทราบประสิทธิผลของนโยบาย

6. ชุดตัวแปรผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วยรายละเอียดดังต่อไปนี้

6.1 ระดับการบรรลุวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายนโยบาย

6.2 การนำไปใช้ประโยชน์ หรือการได้รับประโยชน์ของกลุ่มเป้าหมาย หรือประชาชน

โดยส่วนรวม

6.3 ความคงอยู่หรือความต่อเนื่องของกิจกรรม

6.4 การนำวิธีการไปใช้ได้ในที่อื่นหรือในโอกาสอื่น

จากการศึกษาความสัมพันธ์ของตัวแปรสาเหตุ 5 ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล้า ทองขาว (2533) พบว่า ตัวแปรด้านความชัดเจนในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย เป็นตัวแปรที่ส่งผลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ คล้ายกับตัวแปรด้านการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน และตัวแปรการสนับสนุนจากส่วนกลางและท้องถิ่น และความผูกพัน ส่วนตัวแปรสมรรถนะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และตัวแปรมาตรการกำกับ ตรวจสอบ ประเมินผลและการกระตุ้นเสริมแรง มีอิทธิพลต่อผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยตรง และเมื่อทดสอบเชิงประจักษ์พบว่า ลักษณะความสัมพันธ์ของตัวแปรต่าง ๆ มีความสอดคล้องกับตัวแบบสมมติฐาน

นอกจากนั้นการศึกษาของ สมภพ ศรีเพ็ญ (2538) ที่เป็นกรณีศึกษาแผนงานพัฒนาเยาวชนในพื้นที่จังหวัดชัยภูมิ พบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติรายด้าน 1) ด้านการบริหารงาน มี 5 ปัจจัย ได้แก่ ความชัดเจนของนโยบาย ทิศนคติของเจ้าหน้าที่ ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ สภาพแวดล้อมทางการเมือง และการมีส่วนร่วมของเยาวชน 2) ด้านการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ มี 3 ปัจจัย ได้แก่ ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ การประสานงาน และการมีส่วนร่วมของเยาวชน การศึกษาของ รุ่งเรือง สุชาภิรมย์ (2543) ที่ศึกษาการนำนโยบายการขยายการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยใช้ปัจจัยพยากรณ์ 15 ตัวแปร 5 กลุ่ม ประกอบด้วย ตัวแปรภายนอก ได้แก่ กลุ่มสภาพแวดล้อมของโรงเรียน กลุ่มการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาการศึกษา และกลุ่มคุณลักษณะของนโยบาย ตัวแปรภายใน ได้แก่ กลุ่มทรัพยากร และกลุ่มการจัดการ พบว่า ปัจจัยที่อธิบายผลของการนำนโยบายการขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้นไปปฏิบัติเชิงบวกด้านปริมาณ มี 5 ตัวแปร คือ กลุ่มปัจจัยที่เป็นตัวแปรภายในสถานศึกษา ได้แก่ ทรัพยากร (1) คุณภาพของบุคลากร (2) ความเพียงพอของบุคลากรครู กลุ่มปัจจัยที่เป็นตัวแปรภายนอกสถานศึกษา ได้แก่ คุณลักษณะของนโยบาย (3) ความชัดเจนเกี่ยวกับเป้าหมายการรับนักเรียน ความร่วมมือของ

ชุมชน (4) การมีส่วนร่วมของพ่อแม่ผู้ปกครอง และ(5) การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนการอธิบายผลเชิงบวกด้านคุณภาพ มีเพียงปัจจัยเดียวที่อธิบายได้ คือ ปัจจัยด้านความเพียงพอของอาคารสถานที่ โดยเฉพาะการมีห้องปฏิบัติการ ซึ่งเป็นตัวแปรในกลุ่มทรัพยากร การศึกษากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติยังคงมีแพร่หลาย ในหลายลักษณะขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และการนำไปใช้ประโยชน์ โดยต่างศึกษาความสัมพันธ์ของกระบวนการกับผลที่เกิดขึ้น

การศึกษาผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

นักวิชาการต่างศึกษากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ และเสนอแนวคิดในการวัดความสำเร็จจากผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ แตกต่างกัน ดังนี้

1. เพรสส์แมน และวิลดาฟสกี (Pressman & Wildavsky, 1973) พิจารณาความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจาก 4 องค์ประกอบ คือ

- 1.1 การได้รับประโยชน์จากแผนของกลุ่มเป้าหมายเมื่อเทียบกับที่กำหนดไว้
- 1.2 เวลาที่ใช้ในการดำเนินงานตามนโยบาย จนถึงสิ้นสุด เทียบกับที่กำหนดไว้
- 1.3 เงินหรือทรัพยากรที่ใช้ไปแล้ว และยังไม่ได้ใช้ เทียบกับเมื่อถึงเวลาที่กำหนด
- 1.4 จำนวนงานหรือกิจกรรมที่ได้ลงมือปฏิบัติไปแล้ว กับที่ยังคงเหลืออยู่ เทียบกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ในนโยบาย

2. เบอร์แมน และคณะ (Berman et al., 1978) เสนอให้พิจารณาจาก 3 องค์ประกอบ เพื่อบอกระดับของความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ

- 2.1 ร้อยละของผลที่บรรลุเป้าหมายนโยบาย เปรียบเทียบเมื่อนโยบายสิ้นสุด
- 2.2 ผลรวมของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากการปฏิบัติตามนโยบาย ซึ่งหมายถึงพฤติกรรมของผู้เกี่ยวข้อง ผู้ได้รับผลประโยชน์จากการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- 2.3 ความต่อเนื่องของกิจกรรม หรือความคงอยู่ของกิจกรรม เมื่อรัฐบาลหยุดการสนับสนุนนโยบาย

3. เคอร์ (Kerr, 1976) เสนอวิธีการวัดผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากความล้มเหลว 3 แนวทาง คือ

- 3.1 ดูที่ขั้นตอนการปฏิบัติล้มเหลว (Implementation Failure) หมายถึง สาระของนโยบายดีแต่เกิดความล้มเหลวที่หน่วยงานระดับนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น มีศักยภาพต่ำ บุคลากรขาดความรู้ หรือขาดทักษะ เลือกรูปแบบการไม่เหมาะสม เป็นต้น ความล้มเหลวในประเด็นนี้เกิดขึ้นเพราะองค์การหรือหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ไม่สามารถทำให้นโยบายนั้นบรรลุผลสำเร็จ

3.2 พิจารณาที่ตัวนโยบายล้มเหลว (Instrument Failure) หมายถึง ตัวนโยบายไม่สามารถตอบสนองวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้ อาจเป็นเพราะลักษณะการกำหนดนโยบายไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้ อาจเป็นเพราะขาดความชัดเจน

3.3 การตัดสินใจคุณค่าจากสังคม (Failure in Normative Justification) ซึ่งอาจเกิดจากเป้าหมายของนโยบายที่ไม่เกิดประโยชน์ต่อสังคม หรือแนวปฏิบัตินโยบายขัดแย้งต่อวิถีที่สังคมยอมรับ

4. แนวคิดของ วิลเลียมส์ (Williams, 1980, pp. 531-567) เสนอว่าเป็นความจำเป็นที่ต้องมีการประเมินผลการปฏิบัติเป็นระยะ ดีกว่าและสำคัญกว่าการประเมินผลนโยบายในขั้นตอนสุดท้ายหรือการสิ้นสุดการดำเนินการในกระบวนการนโยบาย เนื่องจากสามารถแก้ไขปัญหาหรือหาแนวทางอื่นในการปฏิบัติ เพื่อความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบายได้ โดยเสนอให้ประเมินสถานการณ์ปัญหาหรือคาดว่าจะเกิดปัญหา อุปสรรค ในขั้นตอนการปฏิบัติและจะมีผลกระทบต่อความสำเร็จของวัตถุประสงค์ของนโยบายในระยะยาว

5. แนวคิดของ แวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น เสนอว่า ผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในระยะหรือช่วงหนึ่งของการดำเนินการ สามารถประเมินผลที่อาจเกิดขึ้นในระยะสุดท้ายได้ระดับหนึ่ง ที่เป็นประโยชน์ต่อความสำเร็จของวัตถุประสงค์นโยบาย โดยขึ้นอยู่กับองค์ประกอบดังต่อไปนี้

5.1 บรรทัดฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย

5.2 ทรัพยากรที่ต้องใช้ในการปฏิบัติ

5.3 สภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม

5.4 การสื่อสารความระหว่างหน่วยงาน และกิจกรรมที่มีผลบังคับใช้

5.5 คุณลักษณะของหน่วยปฏิบัติ

5.6 การสนับสนุนของหน่วยปฏิบัติ

6. แนวคิดของ เอดเวิร์ดส์ และชาร์แคนสกี (Edwards & Sharkansky, 1978, pp. 227-280) เสนอว่า ผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นผลที่เกี่ยวข้องหรือเป็นผลจากองค์ประกอบดังต่อไปนี้

6.1 ความรู้ความเข้าใจที่เกิดจากระบบสื่อสาร เพื่อให้เกิดการปฏิบัติ

6.2 การจัดสรรทรัพยากรเพื่อการปฏิบัติ

6.3 ลักษณะการทำงานของหน่วยงาน

6.4 ระเบียบหรือข้อบังคับในการปฏิบัติ

6.5 การติดตามการปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง

7. ศุภชัย ยาวะประภาส (2538) ได้เสนอปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากการศึกษาผลงานของนักวิชาการต่างประเทศว่าประกอบด้วย

7.1 ลักษณะของนโยบาย ได้แก่ ประเภทของนโยบาย ผลประโยชน์ของนโยบาย ความสอดคล้องระหว่างนโยบายกับค่านิยม ความเป็นไปได้ในการปฏิบัติ การเห็นผลของการปฏิบัติตามนโยบาย และคุณภาพของการส่งข้อมูลย้อนกลับ

7.2 วัตถุประสงค์ของนโยบาย ได้แก่ ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ ความสอดคล้องของวัตถุประสงค์ ความยากง่ายในการรับรู้วัตถุประสงค์ ดัชนีวัดความสำเร็จของนโยบาย ความเที่ยงตรงของข่าวสารไปยังผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

7.3 ความเป็นไปได้ทางการเมือง ได้แก่ การเจรจาระหว่างรัฐบาลกับเอกชน การสนับสนุนจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ผลกระทบของนโยบายที่มีต่อกลุ่มมีอิทธิพล การสนับสนุนจากชนชั้นนำ หรือสื่อมวลชน หรือผู้ที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

7.4 ความเป็นไปได้ทางเทคนิคหรือทฤษฎี ได้แก่ การกำหนดหรือร่างนโยบาย ทฤษฎีที่เชื่อถือได้ ข้อเรียกร้องให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมหรือการปรับตัว และลักษณะของเทคโนโลยี

7.5 ความเพียงพอของทรัพยากร ได้แก่ การสนับสนุนด้านการเงิน กำลังคนและคุณภาพของบุคลากร

7.6 ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ ประเภทของหน่วยงาน โครงสร้างและลำดับขั้นการบังคับบัญชา ความสามารถและภาวะผู้นำ ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่กำหนดนโยบายกับหน่วยปฏิบัติ และลำดับขั้นของการสื่อสาร

7.7 ทักษะของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ ทักษะต่อวัตถุประสงค์นโยบาย ผลกระทบที่จะมีต่อพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติ ผลกระทบต่องาน-อำนาจ-ศักดิ์ศรี-ผลประโยชน์ของผู้ปฏิบัติ และความขัดแย้งที่มีต่อค่านิยมเดิมของผู้ปฏิบัติ

7.8 ความสัมพันธ์ระหว่างกลไกต่าง ๆ ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำนวนจุดที่ต้องตัดสินใจ ความสัมพันธ์ดั้งเดิม การแทรกแซงของหน่วยงานระดับสูง

8. ฮอกวูด และ กันน์ (Hogwood & Gunn, 1991, pp. 8-36) ศึกษาโดยการวิเคราะห์เอกสาร และเสนอการพิจารณาการบรรลุ หรือไม่บรรลุผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้

- 8.1 ปัจจัยทางการเมือง ซึ่งผู้บริหารหน่วยงานไม่สามารถควบคุมได้
- 8.2 ข้อจำกัดของเวลาและทรัพยากร
- 8.3 การจัดสรรทรัพยากรเพื่อการปฏิบัติจริง
- 8.4 หลักการของนโยบายมีทฤษฎีที่รองรับการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในสภาพจริง
- 8.5 ความสัมพันธ์ของปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อนโยบายเป็นเวลานาน หรือเกิดความซับซ้อนในการปฏิบัติ หรือการเสียผลประโยชน์ยาวนาน
- 8.6 จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติมีมาก และหลากหลาย
- 8.7 ความเข้าใจในนโยบายและความเห็นพ้องในแนวทางปฏิบัติ
- 8.8 การระบุผลที่ต้องการตามระยะของการปฏิบัติ เป็นรายละเอียดของนโยบายที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยตรง
- 8.9 การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- 8.10 การต่อต้านการมอบหมายให้ปฏิบัติ ในระดับองค์กรและระดับบุคลากรปฏิบัติในหน่วยงานองค์กรเดียว หรือองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

9. ริบลิย์ และ แฟรงคลิน (Ripley & Franklin, 1980, pp. 199-200) เสนอให้พิจารณาผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จาก

- 9.1 ความร่วมมือของผู้ปฏิบัติ
- 9.2 แนวทางที่นโยบายให้ปฏิบัติ สอดคล้องกับภารกิจของหน่วยงาน
- 9.3 เป้าหมายของนโยบายในระยะสั้น ตรงตามความต้องการ

ดังที่กล่าวแล้วถึงแนวทางการศึกษากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ และการพิจารณาถึงความสำเร็จ หรือความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การศึกษายังคงดำเนินอย่างต่อเนื่องและกว้างขวาง ทั้งการทดสอบตัวแบบกระบวนการ การหาแนวทางแก้ปัญหาหรืออุปสรรคการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความพยายามสร้างตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ แตกต่างกรณี และการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในบริบทต่าง ๆ กัน เพื่อเหตุผลในการนำผลการศึกษาไปใช้ประโยชน์ที่แตกต่างกันในเชิงนโยบาย

การศึกษายุคปัจจุบันที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ต่างก็ศึกษาในลักษณะความคิดเห็นของผู้ทำการศึกษาที่มีต่อการนำประโยชน์ของนโยบายสาธารณะไปใช้ในระดับปฏิบัติ มากกว่าการศึกษาเพื่อการพัฒนาในเชิงนโยบาย แต่ในอนาคตการพัฒนานโยบายด้านการศึกษา มีแนวโน้มของการนำผลการศึกษาวิจัยไปใช้มากขึ้น การศึกษาเชิงนโยบาย จึงควรมีหลักการหรือองค์ความรู้ที่หลากหลายมาสนับสนุนการศึกษาก่อนนำนโยบายไปปฏิบัติ อาทิ กรอบแนวคิดของ

บริบทหรือสาขาที่เกี่ยวข้อง ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติที่สอดคล้องหรือครอบคลุม กับบริบท สภาพปัญหาหรือแนวโน้มการเกิดปัญหา สภาพแวดล้อมหรือสถานการณ์ที่น่าสนใจ ศึกษา เป็นต้น

นโยบายการประกันคุณภาพการศึกษา

ความสนใจในเรื่องคุณภาพการศึกษาและการประกันคุณภาพ ได้รับการตอบสนอง อย่างแพร่หลายและต่อเนื่อง นักการศึกษาต่างเสนอความคิดเห็นและแสดงทัศนะต่อการประกัน คุณภาพการศึกษากันมากมาย อาทิ กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ เสนอว่า คุณภาพ คือ ผลรวมของคุณลักษณะ และคุณสมบัติของผลผลิตของสถาบันการศึกษาที่จะสนองตอบตรงต่อ ความต้องการที่กำหนด การประกันคุณภาพ คือ แผนงาน การปฏิบัติการทั้งหลายที่เป็นระบบ เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าการศึกษาคงจะสนองต่อคุณภาพที่กำหนด สิริรัตน์ วิชาศิลป์ (2542, หน้า 30) เสนอว่าการประกันคุณภาพการศึกษา หมายถึง กิจกรรมหรือแนวปฏิบัติที่จำเป็นต้อง ดำเนินการ เพื่อประกันว่าคุณภาพของการศึกษาได้รับการรักษาไว้และส่งเสริมเพิ่มพูน

อุทุมพร จามรมาน (2540, หน้า 2) สรุปว่า การประกันคุณภาพ หมายถึง การ ตรวจสอบคุณภาพ (Quality Audit) การประเมินคุณภาพ (Quality Assessment) และการรับรอง วิทยฐานะ (Quality Accreditation) ไม่ว่าจะเป็นการประกันคุณภาพแบบใด จะต้องมุ่งให้การให้ ข้อมูลว่าทุกคนในหน่วยงานทำงานอย่างเต็มความสามารถ มีประสิทธิภาพ (Efficiency) และมี ประสิทธิภาพ (Effectiveness) เพื่อให้ผลผลิตที่มีคุณภาพ

สมคิด พรหมจ้อย และ สุพักตร์ พิบูลย์ (2544, หน้า 41) เสนอว่า การประกันคุณภาพ การศึกษา เป็นการดำเนินกิจกรรมและภารกิจต่าง ๆ ทั้งด้านวิชาการ การบริการ การบริหาร และ การจัดการ เพื่อสร้างความมั่นใจให้ผู้รับบริการทางการศึกษาทั้งผู้รับบริการโดยตรง คือ ผู้เรียน ผู้ปกครอง และผู้รับบริการทางอ้อมคือ สถานประกอบการ ประชาชนและสังคมโดยรวม คือ การ ดำเนินงานของสถานศึกษาจะมีประสิทธิภาพและทำให้ผู้เรียนมีคุณภาพ หรือมีคุณลักษณะที่พึง ประสงค์ตามมาตรฐานการศึกษาที่กำหนดไว้

อุไรพรรณ เจนวาณิชยานนท์ และ สุวรรณ มงคลรุ่งเรือง (2545, หน้า 46) เสนอว่า การ ประกันคุณภาพการศึกษา (Quality Assurance) เป็นกิจกรรม แนวปฏิบัติ หรือแผนงานที่ได้จัดทำ ขึ้นอย่างเป็นระบบ หรือเป็นกิจกรรมที่ได้วางแผนไว้ล่วงหน้า โดยมีเป้าหมายของกิจกรรมหรือการ กระทำที่วางไว้ คือ ผู้ใช้บริการจะได้รับผลผลิตที่มีคุณภาพ

เรื่องการประกันคุณภาพการศึกษาได้รับความสนใจสืบเนื่องอย่างกว้างขวาง นับจากการให้ความสำคัญในกระบวนการผลิตทางธุรกิจและโลกแห่งการแข่งขัน การตรวจสอบจากผู้รับบริการและการเสนอทางเลือกจากผู้ให้บริการที่มีคุณภาพ จึงได้มีการพัฒนากันโดยทั่วไป ไม่เว้นแม้แต่ในวงการศึกษาทั่วโลก และในประเทศไทยซึ่งข้อมูลการวิเคราะห์สภาวะการศึกษาในช่วง พ.ศ. 2537 เป็นต้นมาเสนอว่าการศึกษาไทยนั้นไม่ว่าจะประเมินโดยหน่วยราชการของไทยหรือเปรียบเทียบกับต่างประเทศ ผลสัมฤทธิ์ทางวิชาการยังอ่อนด้อยมาก และอยู่ในภาวะวิกฤติทางคุณภาพอย่างหนัก (รุ่ง แก้วแดง, 2544 , หน้า 1) การพัฒนาอย่างจริงจังได้เริ่มขึ้นเมื่อภาครัฐโดยกระทรวงอุตสาหกรรม ได้สนับสนุนให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศไทยให้มีมาตรฐานเพื่อเข้าสู่ระบบมาตรฐานสากล (ISO: International Standard Organization) ในขณะที่นักการศึกษาได้เสนอให้พิจารณา แนวคิดเกี่ยวกับการประกันคุณภาพที่ประกอบด้วย การควบคุมและการตรวจสอบคุณภาพ กับหลักการบริหารที่เป็นระบบครบวงจร (Deming's Cycle: P-D-C-A) ซึ่งประกอบด้วยการร่วมกันวางแผน (P: Plan) ร่วมกันปฏิบัติตามแผน (D: Do) ร่วมกันตรวจสอบ (C: Check) และร่วมกันปรับปรุง (A: Act) ภายใต้ความสอดคล้องที่ว่า การควบคุมคุณภาพและการตรวจสอบคุณภาพ คือ กระบวนการบริหารเพื่อพัฒนาคุณภาพตามหลักการบริหาร (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2544, หน้า 10) อีกส่วนหนึ่ง ได้มีการเสนอผลการศึกษานักวิชาการพบว่า ระบบมาตรฐานสากลนั้นไม่เหมาะสมสำหรับการประกันคุณภาพการศึกษาไทยด้วยเหตุผลหลัก 2 ประการ คือ 1) ระบบมาตรฐานสากลเน้นที่ปัจจัยนำเข้า (Input) และกระบวนการ (Process) แต่การศึกษาต้องเน้นที่ผลผลิตหรือผู้เรียน (Output) และให้ความสำคัญกับการเรียนรู้ที่เป็นเรื่องของทั้งปัจจัยนำเข้า กระบวนการและผลผลิต 2) ระบบมาตรฐานสากล ต้องใช้เวลาและทรัพยากรมาก แต่คุณภาพการศึกษาอาศัยวิธีการและความตั้งใจของบุคลากร เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ของผู้เรียนเป็นสำคัญ ซึ่งการเรียนรู้ของผู้เรียน การสอนของครู การบริหารของผู้บริหารและการประกันคุณภาพการศึกษา ล้วนเป็นเรื่องเดียวกัน (รุ่ง แก้วแดง, 2544, หน้า 102)

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีการศึกษาเป็นรากฐานในการพัฒนาประเทศ ดังจะเห็นได้จากสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การปฏิรูปการศึกษาและพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติซึ่งกำหนดการจัดการศึกษาให้ตอบสนองรัฐธรรมนูญ เพื่อการพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรม สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข โดยยึดหลัก 3 ประการในการจัดการศึกษา คือ 1) เป็นการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชน 2) ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และ

3) พัฒนาระบบกระบวนการเรียนรู้ให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้การประกันคุณภาพการศึกษาจึงมีความจำเป็นสำคัญต่อการปฏิรูปการศึกษาของไทย สาระบัญญัติในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ หมวด 6 กำหนดให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ ประกอบด้วยระบบประกันคุณภาพภายใน และระบบประกันคุณภาพภายนอก สถานศึกษาทุกแห่งต้องดำเนินการเกี่ยวกับการประกันคุณภาพ โดยเริ่มจากพัฒนาคุณภาพของตนเองเป็นการประกันคุณภาพภายใน ผสมผสานอยู่ในกระบวนการบริหารและการจัดการเรียนการสอนตามปกติของสถานศึกษา เพื่อพัฒนาคุณภาพผู้เรียนอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2545) เพื่อแสดงถึงศักยภาพในระบบบริหารจัดการการศึกษาที่มีประสิทธิภาพ มีหลักฐานที่สังคมสามารถประเมินและตรวจสอบได้ สาระในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ประกอบด้วย

มาตรา 47 ให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ ประกอบด้วย ระบบการประกันคุณภาพภายใน และระบบการประกันคุณภาพภายนอก ระบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษาให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 48 กำหนดให้หน่วยงานต้นสังกัดและสถานศึกษาจัดให้มีระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา และให้ถือว่าการประกันคุณภาพภายในเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารการศึกษา ที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยมีการจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อหน่วยงานต้นสังกัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเปิดเผยต่อสาธารณชนเพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา และเพื่อรองรับการประกันคุณภาพภายนอก

มาตรา 49 ให้มีสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) มีฐานะเป็นองค์การมหาชน ทำหน้าที่พัฒนาเกณฑ์หรือวิธีการประเมินคุณภาพภายนอก และทำการประเมินผลการจัดการศึกษาเพื่อให้มีการตรวจสอบคุณภาพสถานศึกษา โดยคำนึงถึงความมุ่งหมายและหลักการ และแนวการจัด การศึกษาในแต่ละระดับตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ให้มีการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษาทุกแห่งอย่างน้อยหนึ่งครั้งในทุกห้าปี นับตั้งแต่การประเมินครั้งสุดท้าย และเสนอผลการประเมินต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสาธารณชน

มาตรา 50 ให้สถานศึกษาให้ความร่วมมือในการจัดเตรียมเอกสาร หลักฐานต่าง ๆ ที่มีข้อมูลเกี่ยวข้องกับสถานศึกษา ตลอดจนให้บุคลากร คณะกรรมการของสถานศึกษา รวมทั้งผู้ปกครองและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับสถานศึกษาให้ข้อมูลเพิ่มเติม ในส่วนที่พิจารณาเห็นว่าเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการกิจของสถานศึกษา ตามคำร้องขอของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมิน

กับการปฏิบัติการกิจของสถานศึกษา ตามคำร้องขอของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา หรือบุคคลหรือหน่วยงานภายนอกที่สำนักงานดังกล่าวรับรองที่ทำการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษานั้น

มาตรา 51 ในกรณีที่ผลการประเมินภายนอกของสถานศึกษาใดไม่ได้ตามมาตรฐานที่กำหนด ให้สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา จัดทำข้อเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไขต่อหน่วยงานต้นสังกัด เพื่อให้สถานศึกษาปรับปรุงแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด หากมิได้ดำเนินการดังกล่าวให้สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษารายงานต่อคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือคณะกรรมการอุดมศึกษา เพื่อดำเนินการให้มีการปรับปรุงแก้ไข

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) (สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา) พ.ศ. 2543 มาตรา 24 กำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาระบบการประเมินคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐาน และคณะกรรมการพัฒนาระบบการประเมินคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา ซึ่งมีหน้าที่ในการพัฒนา ปรับปรุงระบบ และวิธีการประเมินคุณภาพภายนอก พัฒนามาตรฐาน เกณฑ์สำหรับการประเมินคุณภาพภายนอกในระดับอุดมศึกษาที่เกี่ยวข้องตามนโยบายของ สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา ในการดำเนินการของ สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา ได้มีการกำหนดพันธกิจและมาตรฐานพร้อมทั้งตัวบ่งชี้การประเมิน เพื่อให้มาตรฐานและตัวบ่งชี้ดังกล่าวเป็นเครื่องสะท้อนให้สาธารณชนได้เห็นถึง "มาตรฐานและผลการจัดการศึกษาของสถานศึกษา" และเพื่อให้กระบวนการประเมินคุณภาพภายนอกที่อาศัยมาตรฐานตัวบ่งชี้และเกณฑ์ดังกล่าวผลักดันให้เกิด "การพัฒนาคุณภาพการศึกษอย่างต่อเนื่อง" ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ภายใต้การประสานงานระหว่าง สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษากับหน่วยงานต้นสังกัด ในรูปความสัมพันธ์ระหว่างการประกันคุณภาพภายในกับการประเมินคุณภาพภายนอก การประเมินคุณภาพภายใน เป็นกระบวนการบริหารจัดการในสถานศึกษา โดยเริ่มจากการที่บุคลากรทุกฝ่ายปฏิบัติตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ต่อจากนั้นก็จะมีกระบวนการในการประเมินการปฏิบัติงานตามแผนที่กำหนดไว้ แล้วจัดทำรายงานประจำปีเป็นรายงานการประเมินตนเอง (Self-Assessment Report: SAR) เสนอต่อหน่วยงานต้นสังกัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเปิดเผยต่อสาธารณชน เพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของสถาบันการศึกษา เพื่อรองรับการประเมินคุณภาพภายนอก การประเมินคุณภาพภายนอก เป็นงานที่ต่อเนื่องและ

(SAR) และรายงานอื่น ๆ อันเป็นผลจากการประกันคุณภาพภายในของสถาบัน การตรวจสอบข้อมูลเอกสาร หลักฐานและการตรวจเยี่ยมสถาบัน โดยผู้ประเมินภายนอกที่ สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาให้การรับรองเป็นผู้ดำเนินการตามกระบวนการ แล้วรายงานผลการประเมินกับ สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาเพื่อนำไปสู่การรับรองคุณภาพและมาตรฐานของสถาบันให้ได้ตามมาตรฐานที่กำหนด

การประกันคุณภาพการศึกษาจะทำให้สถานศึกษา มีระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ มีการทำงานที่มีเป้าหมายและแผนการดำเนินงานที่ชัดเจน โดยในการดำเนินการตามแผนเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายนั้นจะต้องมี การประเมินคุณภาพภายในหรือการประเมินตนเอง เพื่อตรวจสอบและพัฒนาปรับปรุงให้เป็นไปตามเป้าหมายอยู่ตลอดเวลา เนื่องจากการประกันคุณภาพการศึกษา หมายถึง การบริหารจัดการและการดำเนินกิจกรรมตามภารกิจปกติของสถานศึกษา เพื่อพัฒนาคุณภาพของผู้เรียนอย่างต่อเนื่อง (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2545 ก, หน้า 7) นอกจากนี้ กัลยา ทองขาว (2544, หน้า 28) เสนอให้พิจารณาด้วยว่า “ทำอย่างไรผู้รับผิดชอบนโยบายสู่การปฏิบัติ จะสามารถดำเนินงานประกันคุณภาพให้เป็นไปตามเจตจำนงของนโยบาย “ การประกันคุณภาพการศึกษามีแนวคิดอยู่บนพื้นฐานการบริหารที่ป้องกันไม่ให้เกิดการทำงานที่ไม่มีประสิทธิภาพและผลผลิตไม่มีคุณภาพ โดยมีหลักการดำเนินการเพื่อให้มีการประกัน คุณภาพการศึกษา 3 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การควบคุมคุณภาพ เป็นการกำหนดมาตรฐานคุณภาพ และพัฒนาสถานศึกษาให้เข้าสู่มาตรฐาน

ขั้นตอนที่ 2 การตรวจสอบคุณภาพ เป็นการตรวจสอบและติดตามผลการดำเนินงานให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด

ขั้นตอนที่ 3 การประเมินคุณภาพ เป็นการประเมินคุณภาพของสถานศึกษา โดยหน่วยงานที่กำกับดูแลในเขตพื้นที่ และหน่วยงานต้นสังกัดในส่วนกลาง ซึ่งถึงแม้จะเป็นบุคคลภายนอก แต่ยังถือว่าเป็นการประเมินภายใน เพราะการดำเนินการโดยหน่วยงานที่อยู่ในสายการบริหารของสถานศึกษา ที่จะดำเนินการตรวจเยี่ยม และประเมินสถานศึกษาเป็นระยะ ๆ ตามที่กำหนดโดยหน่วยงานต้นสังกัด เพื่อให้ความช่วยเหลือและส่งเสริมสนับสนุนให้สถานศึกษามีการพัฒนาคุณภาพ อันเป็นการเตรียมความพร้อมก่อนรับการประเมินภายนอกจาก สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา

ความสำคัญของการประกันคุณภาพการศึกษา นอกจากเป็นการดำเนินการเพื่อมาตรฐานการศึกษาแล้ว ยังเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารการศึกษาที่เป็นระบบต่อเนื่อง

เพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพ ภายใต้กระบวนการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติ เนื่องจากการประกันคุณภาพการศึกษา เป็นการดำเนินการควบคุมคุณภาพทุกส่วนของระบบการศึกษา ได้แก่ นักศึกษา หลักสูตร และกระบวนการเรียนการสอน ที่จะต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบต่อเนื่องโดยใช้หลักการควบคุมคุณภาพที่เหมาะสม การพิจารณากระบวนการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาสู่การปฏิบัติ

การประกันคุณภาพอุดมศึกษา และภารกิจของสถาบันการศึกษา สังกัด กระทรวงสาธารณสุข

การประกันคุณภาพการศึกษา ของสถาบันอุดมศึกษา

การศึกษาระดับอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

หมายถึง การศึกษาระดับต่อจากศึกษาขั้นพื้นฐาน แบ่งเป็นสองระดับ คือ ต่ำกว่าปริญญาและระดับปริญญา มีจุดมุ่งหมายตามที่กำหนดในแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ว่า “การศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา มุ่งส่งเสริมให้ผู้เรียนได้พัฒนาความรู้และทักษะวิชาชีพในระดับกลาง รวมทั้งมีความสามารถในการริเริ่มประกอบการ และการศึกษาระดับปริญญา (ปริญญาตรีและสูงกว่า) การศึกษาระดับปริญญาตรี มุ่งส่งเสริมให้ผู้เรียนได้พัฒนาความรู้ความสามารถในสาขาวิชาต่าง ๆ ในระดับสูง โดยเฉพาะการประยุกต์ทฤษฎีไปสู่การปฏิบัติ การริเริ่มการพัฒนาทั้งทางวิชาการและวิชาชีพ...” การอุดมศึกษามีความหลากหลายทั้งในด้านหน่วยงานที่จัด ประเภทของการจัดรูปแบบ และเนื้อหาสาระของการจัดการศึกษา ทำให้เกิดความหลากหลายทางด้านคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา การบริหารจัดการ ตลอดจนกลุ่มคนผู้รับบริการ ทั้งนี้การอุดมศึกษามุ่งเพื่อการผลิตกำลังคนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเป็นสำคัญ (สำนักงานโครงการปฏิรูปอุดมศึกษา, 2544, หน้า 12)

การประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา หมายถึง การมีระบบและกลไกในการควบคุม ตรวจสอบ และการประเมินการดำเนินงาน ในแต่ละองค์ประกอบคุณภาพตามดัชนีตัวบ่งชี้ที่กำหนด เพื่อเป็นหลักประกันแก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและสาธารณชนได้มั่นใจว่า สถาบันนั้น ๆ สามารถให้ผลผลิตทางการศึกษาที่มีคุณภาพ (สำนักงานโครงการปฏิรูปอุดมศึกษา, 2544)

ภารกิจหลักที่สถาบันอุดมศึกษาจะต้องปฏิบัติมีสี่ประการ คือ การจัดการเรียนการสอน การวิจัย การให้บริการทางวิชาการแก่สังคม และการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม การพัฒนาระบบการประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา จำเป็นต้องยึดหลักการให้เสรีภาพทางวิชาการ (Academic Freedom) และความมีอิสระในการดำเนินการของสถาบัน (Institutional

Autonomy) เพื่อความมีคุณภาพภายในสถาบันอย่างเต็มที่ นอกจากนั้นสถาบันอุดมศึกษา จำเป็นต้องพัฒนาและปรับปรุงกระบวนการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้เหมาะสมกับสภาพจริงให้มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบันและอนาคต (วิชัย วงษ์ใหญ่, 2543, หน้า 1) การเปลี่ยนแปลงด้านการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพและมาตรฐานตามพระราชบัญญัติการแห่งชาติ เป็นสถานการณ์เปลี่ยนแปลงสำคัญอย่างหนึ่ง ที่สนับสนุนบทบาทของประเทศในการก้าวเข้าสู่สถานการณ์ที่เหมาะสมสอดคล้องกับการแข่งขัน และเป็นการสนองความต้องการของประชาคมโลกมากยิ่งขึ้น

การเปลี่ยนแปลงด้านการจัดการศึกษาในระบบของการประกันคุณภาพการศึกษา เกิดขึ้นอย่างแพร่หลายในหลายประเทศ รูปแบบของระบบการประกันคุณภาพการศึกษาของแต่ละประเทศต่างก็ขึ้นอยู่กับระบบการปกครอง การบริหารจัดการและการปฏิรูปการศึกษา รูปแบบหนึ่งที่ได้รับการยอมรับให้เป็นตัวอย่างการปฏิบัติของการประกันคุณภาพการศึกษา โดยเฉพาะอาชีวศึกษาและอุดมศึกษา คือ ประเทศอังกฤษ ซึ่งการประกันคุณภาพการศึกษาเป็นรูปแบบที่ถือปฏิบัติมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1944 สมัยการเริ่มต้นของระบบบริหารโดยส่วนกลางของประเทศ โดยมีคณะกรรมการตรวจสอบจากภายนอก และการใช้ระบบข้าหลวงผู้ตรวจการออกไปตรวจสอบมาตรฐานการศึกษา โดยไม่มีการกำหนดมาตรฐานกลาง ต่อมาหลังสงครามโลกครั้งที่สอง มีการปฏิรูปการศึกษา และมีหน่วยงานกลางควบคุมกำกับการศึกษาในระดับอุดมศึกษาเป็นครั้งแรก ที่เป็นคณะกรรมการพิจารณารางวัลระดับชาติ (National Council for Technology Awards) (Power, 1991) หลังจากนั้นประเทศอังกฤษก็ได้มีการพัฒนาระบบการประกันคุณภาพการอุดมศึกษา โดยหลักการสำคัญของกิจกรรม 3 ขั้นตอน คือ 1) การควบคุมคุณภาพ (Quality Control) ที่เป็นการรับผิดชอบของแต่ละสถาบันในการวางกลไกต่าง ๆ เพื่อควบคุมคุณภาพการเรียนการสอน 2) การตรวจสอบกลไกควบคุมคุณภาพ (Quality Audit) ที่เป็นหน้าที่ของหน่วยงานกลางอุดมศึกษา (HEQC: Higher Education Quality Council) ที่เน้นการตรวจสอบในระดับสถาบัน เกี่ยวกับกลไกควบคุมคุณภาพที่เหมาะสม และเน้นการตัดสินใจเกี่ยวกับรูปแบบการสรุปการดำเนินงาน (Formative Judgement) และ 3) การประเมินคุณภาพของการเรียนการสอน (Quality Assessment) ที่เป็นหน้าที่ของหน่วยงานจัดสรรงบประมาณอุดมศึกษา (HEFC: Higher Education Funding Council) และเป็นการประเมินในระดับสาขาวิชา โดยเน้นที่ประสิทธิภาพการเรียนการสอน เน้นการตัดสินใจที่เนื้อหาสาระของการดำเนินการ (Summative Judgment) (เกษม วัฒนชัย, 2538) จนถึงในปัจจุบันประเทศอังกฤษได้ตั้งมาตรฐานและคุณภาพของอุดมศึกษา คือ มาตรฐานวิชาการ (Academic Standards) หมายถึง วิธีบรรลุนิเวศสัมฤทธิ์ผล ซึ่งนักศึกษา

จะต้องบรรลุเพื่อให้ได้ประกาศนียบัตร และคุณภาพวิชาการ (Academic Quality) หมายถึง วิธีบรรยายโอกาสการเรียนรู้ที่มีให้นักศึกษาตีเพียงใด เพื่อช่วยให้นักศึกษาได้หลักฐานที่มั่นใจว่า การเรียนการสอน การสนับสนุน การวัดผล และโอกาสการเรียนรู้ที่เหมาะสมมีประสิทธิภาพ (ชนะกสิการ, 2546)

สำหรับการประกันคุณภาพอุดมศึกษาในสหรัฐอเมริกา เป็นไปตามโครงสร้างการบริหารการศึกษาของประเทศ ที่กระจายสู่ 50 มลรัฐ ซึ่งมีสถาบันอุดมศึกษาจำนวนมาก มีการแข่งขันและพัฒนาอย่างเสรี จึงเกิดรูปแบบการเรียนการสอนอย่างหลากหลายรูปแบบ การประกันคุณภาพการศึกษาเป็นการกำกับดูแลตนเอง โดยมีองค์กรที่ทำหน้าที่หลักในการดำเนินงานด้านประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา คือ 1) สมาคมรับรองวิทยฐานะระดับชาติและระดับภูมิภาคเป็นองค์กรหลัก เป็นหน่วยงานอิสระ 2) สมาคมวิชาชีพ ทำหน้าที่ดูแลมาตรฐานการศึกษาและประกอบวิชาชีพเฉพาะ ไม่เกี่ยวกับการรับรองสถาบัน 3) ฝ่ายการศึกษาระดับมลรัฐ ทำหน้าที่อนุญาตการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาใหม่หรือหลักสูตรใหม่ 4) กลไกการดูแลคุณภาพ และตรวจสอบภายในสถาบันอุดมศึกษา เพื่อให้สถาบันได้มีการพัฒนารูปแบบ และวิธีการตรวจสอบคุณภาพ ด้วยการศึกษาดูด้วยตนเอง

การประกันคุณภาพอุดมศึกษาในประเทศออสเตรเลีย มุ่งที่การประเมินและตรวจสอบกิจกรรม การจัดการศึกษาโดยหน่วยงานภายใน ตัวอย่างในรัฐนิวเซาท์เวลส์ (New South Wales) กำหนดให้การประกันคุณภาพการศึกษา ประกอบด้วย กระบวนการตรวจสอบข้อผิดพลาดในการปฏิบัติงานโดยเทียบกับมาตรฐานที่กำหนด (Quality Audit) และกระบวนการปรับปรุงให้เกิดประสิทธิผลสูงสุด (Quality Review)

สำหรับประเทศไทยหน่วยงานที่รับผิดชอบสถาบันอุดมศึกษาหลัก คือ ทบวงมหาวิทยาลัย หรือสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) ในปัจจุบัน ซึ่งได้มีการดำเนินงานด้านการประกันคุณภาพการศึกษาในระดับอุดมศึกษา ตั้งแต่เมื่อเริ่มมีการก่อตั้งทบวงมหาวิทยาลัยแต่เป็นการควบคุมคุณภาพของหลักสูตรเป็นสำคัญ ยังมีได้มีระบบควบคุมคุณภาพที่ครอบคลุมทุกภารกิจ จนเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ.2539 ได้มีการประกาศนโยบายและแนวปฏิบัติในการประกันคุณภาพการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษา สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงด้านนโยบายการศึกษาชาติ ในปี พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติได้กำหนดให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษาภายในและภายนอกเพื่อให้การดำเนินการด้านคุณภาพการศึกษาในระดับอุดมศึกษาเป็นไปอย่างมีระบบและกลไกที่เหมาะสม เพื่อให้มีคุณภาพ

ในการจัดการศึกษาที่หมายถึง ผลรวมของคุณลักษณะและคุณสมบัติของบัณฑิตที่สนองความต้องการของสังคม (ศิริพร ชัมภลจิต, 2537, หน้า 3) โดยอาจมองคุณภาพสำคัญของการจัดการศึกษา จากการพิจารณาองค์ประกอบของคุณภาพในการจัดการศึกษาประกอบด้วย 8 องค์ประกอบ ที่ การ์วิน (Garvin, 1988) เสนอไว้ คือ

1. องค์ประกอบด้านการปฏิบัติ (Performance) หมายถึง บัณฑิตต้องมีความสามารถในการปฏิบัติงานในสาขาวิชาชีพที่เรียนสำเร็จได้
2. องค์ประกอบคุณลักษณะเฉพาะ (Features) หมายถึง บัณฑิตต้องมีทักษะพิเศษในสาขาวิชาชีพที่เรียนสำเร็จ
3. องค์ประกอบด้านความเชื่อมั่น (Reliability) หมายถึง ผู้เรียนหรือบัณฑิตต้องได้รับความรู้ ได้เรียนรู้ทักษะที่ถูกต้อง ตามความเป็นจริงและทันสมัย
4. องค์ประกอบด้านความตรงตามโครงสร้าง (Conformance) ที่กำหนดไว้ หมายถึง เป็นไปตามข้อกำหนดในมาตรฐานการศึกษา และข้อกำหนดที่ให้ไว้กับผู้เรียน
5. องค์ประกอบด้านความยั่งยืน (Durability) หมายถึง ทำให้ผู้เรียนมีความรู้และทักษะที่ลึกซึ้ง อยู่ติดกับตัวผู้เรียนนาน
6. องค์ประกอบด้านความสามารถในการให้บริการ (Service Ability) หมายถึง ทำให้ผู้เรียนมีความสามารถในการให้บริการแก่สังคมในสาขาวิชาชีพที่ศึกษา และเป็นการตอบสนองความต้องการของสังคม
7. องค์ประกอบด้านสุนทรียภาพ (Aesthetics) หมายถึง ทำให้เกิดความรู้สึกที่ดีต่อผู้เกี่ยวข้อง
8. องค์ประกอบด้านการรับรู้คุณภาพ (Perceived Quality) หมายถึง มีคุณภาพตามการรับรู้ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง

การดำเนินการด้านการประกันคุณภาพการศึกษาในประเทศไทย ที่ทบวงมหาวิทยาลัยได้ประกาศนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการของสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ ดังนี้ (สำนักมาตรฐานอุดมศึกษา ทบวงมหาวิทยาลัย, 2544, หน้า 2-3)

1. ทบวงมหาวิทยาลัยหรือต้นสังกัดสถาบัน มีการพัฒนาให้มีระบบและกลไกการประกันคุณภาพการศึกษาขึ้น ภาพการศึกษาขึ้น เพื่อเป็นเครื่องมือในการรักษามาตรฐานการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษา โดยเน้นหลักการของการให้สถาบันอุดมศึกษามีระบบการควบคุมคุณภาพทางวิชาการ และปรับปรุงการปฏิบัติภารกิจทุก ๆ ด้านอย่างต่อเนื่อง บนพื้นฐาน

ของควมมีเสริภาพทางวิชาการ และอิสรภาพในการดำเนินงานที่สังคมหรือหน่วยงานภายนอก ยังคงเข้าไปตรวจสอบได้ อันจะนำมาซึ่งความเป็นมาตรฐานทางการศึกษาที่เป็นที่ยอมรับในระดับสากลและสามารถแข่งขันกับนานาชาติได้ ทั้งนี้โดยจะได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการมาตรฐานการศึกษาระดับอุดมศึกษาขึ้น เพื่อกำกับดูแลและบริหารงานด้านมาตรฐานการศึกษา ตลอดจนการให้การรับรองมาตรฐานการศึกษา

2. ทบวงมหาวิทยาลัย/ต้นสังกัด จะส่งเสริมให้สถาบันอุดมศึกษามีการพัฒนาระบบการประกันคุณภาพการศึกษาขึ้นภายในสถาบัน เพื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนาคุณภาพของการจัดการศึกษา โดยมุ่งเน้นให้มีการสร้างกลไกการควบคุมคุณภาพ (Quality Control) ขององค์ประกอบต่าง ๆ ที่มีผลต่อคุณภาพการศึกษาที่เป็นรูปธรรมขึ้น ทั้งนี้แต่ละสถาบันอาจจัดให้มีระบบการตรวจสอบและประเมินผล การดำเนินการขึ้นเป็นการภายในได้ตามความเหมาะสม

3. ทบวงมหาวิทยาลัยได้กำหนดหลักการและแนวทางปฏิบัติในการประกันคุณภาพการศึกษาขึ้นเพื่อเป็นแนวทางเบื้องต้นในการดำเนินการ โดยแต่ละสถาบันอาจนำไปปรับปรุงหรือพัฒนาเพิ่มเติมให้เหมาะสมกับสภาพการของแต่ละสถาบันได้ตามความจำเป็น

4. เพื่อให้การดำเนินการประกันคุณภาพการศึกษาของแต่ละสถาบันได้รับการยอมรับจากหน่วยงานภายนอกโดยกว้างขวาง และเป็นการแสดงถึงควมมีคุณภาพของการจัดการศึกษา ทบวงมหาวิทยาลัยจะจัดให้มีกลไกของการตรวจสอบ และประเมินผลระบบการประกันคุณภาพการศึกษา (Quality Audit) ที่แต่ละสถาบันได้จัดให้มีขึ้น ทั้งในระดับสถาบันและคณะวิชา แล้วให้การรับรองมาตรฐานการศึกษาต่อไป

5. ทบวงมหาวิทยาลัยหรือต้นสังกัด สนับสนุนและส่งเสริมให้หน่วยงาน หรือสถาบันต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน รวมทั้งสมาคมวิชาการหรือสมาคมวิชาชีพ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการประกันคุณภาพการศึกษาในระดับอุดมศึกษา

6. ทบวงมหาวิทยาลัยหรือต้นสังกัด จะส่งเสริมให้มีการนำข้อมูลข่าวสาร และผลจากกิจกรรมการประกันคุณภาพการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ มาเผยแพร่ต่อสังคมภายนอก ให้ได้รับทราบถึงมาตรฐานการศึกษาระดับอุดมศึกษาของประเทศ ตลอดจนเป็นข้อมูลสำหรับนักศึกษาและผู้ปกครอง ในการเลือกสถานศึกษา เป็นข้อมูลสำหรับการพิจารณาให้การสนับสนุนด้านงบประมาณและทรัพยากรต่าง ๆ แก่สถาบันอุดมศึกษา เพื่อกระตุ้นให้สถาบันอุดมศึกษา มีความตื่นตัวและพัฒนาคุณภาพโดยสม่ำเสมอ

ทบวงมหาวิทยาลัยในฐานะเป็นผู้ดูแลงานด้านปัจจัยนำเข้า (Input) และกระบวนการ (Process) ซึ่งเป็นขั้นตอนการเตรียมความพร้อมของกระบวนการประกันคุณภาพภายใน เพื่อไปสู่

ขั้นตอนการรับการประเมินจากภายนอก ส่วนสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา มีหน้าที่ดูแลด้านผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) (สำนักมาตรฐานอุดมศึกษา, 2544, หน้า 23) เนื่องจากการประกันคุณภาพการศึกษาเป็นกระบวนการที่ต้องพัฒนาเป็นระบบ ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานขององค์ความรู้ อาศัยการตัดสินใจร่วมกัน มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องโดยให้เป็นส่วนหนึ่งของการทำงานของประชาคมอุดมศึกษา โดยให้คำนึงถึงคุณภาพของผลผลิตของสถาบันอุดมศึกษาเป็นสำคัญ ทบวงมหาวิทยาลัยได้กำหนดองค์ประกอบคุณภาพการศึกษา ที่ครอบคลุมภารกิจทั้งหมดของสถาบันอุดมศึกษา เพื่อเป็นแนวทางให้สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งสามารถกำหนดองค์ประกอบให้มากกว่าหรือน้อยกว่านี้ได้ ตามปรัชญาและพันธกิจของสถาบัน ให้สถาบันอุดมศึกษาสามารถพิจารณาเลือกระบบการประกันคุณภาพการศึกษา ที่เห็นว่าเหมาะสมกับบริบทของสถาบันมากที่สุด ในปัจจุบันหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลในด้านมาตรฐานการศึกษาร่วมกับ สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา คือ สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา ก็ยังคงดำเนินการควบคุมคุณภาพด้วยองค์ประกอบหลัก 9 องค์ประกอบ

ทั้งนี้การดำเนินการประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาต่างก็พัฒนาเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานการศึกษาชาติ โดยมีมาตรฐานการประเมินภายนอกของ สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา ที่กำหนดไว้ 8 มาตรฐาน 28 ตัวบ่งชี้ (สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา, 2545) ดังนี้

มาตรฐานที่ 1 คุณภาพบัณฑิต มี 4 ตัวบ่งชี้ โดยบัณฑิตมีคุณภาพ คิดเป็น ทำเป็น มีความสามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้ รวมทั้งสามารถประกอบอาชีพ และอยู่กับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข

มาตรฐานที่ 2 การเรียนรู้ มี 4 ตัวบ่งชี้ โดยกระบวนการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ การเรียนรู้ที่จัดตามความสนใจของผู้เรียน การพัฒนาผู้เรียนตามความสามารถและตามความถนัด การฝึกปฏิบัติ การเรียนรู้จากประสบการณ์จริง เป็นต้น เพื่อส่งเสริมให้ผู้เรียนสามารถพัฒนาตามธรรมชาติและเต็มตามศักยภาพ

มาตรฐานที่ 3 การสนับสนุนการเรียนรู้ มี 5 ตัวบ่งชี้ โดยการระดมทรัพยากรทั้งด้านบุคลากร งบประมาณ อาคารสถานที่ และสิ่งอำนวยความสะดวก รวมทั้งความร่วมมือจากแหล่งต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกสถาบันอุดมศึกษา ในการสนับสนุนการจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพสูงสุด

มาตรฐานที่ 4 การวิจัยและงานสร้างสรรค์ มี 4 ตัวบ่งชี้ โดยการให้บริการวิชาการที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาชุมชน สังคม เพื่อให้สังคมไทยเป็นสังคมแห่งภูมิปัญญา และมีการเรียนรู้ตลอดชีวิต

มาตรฐานที่ 5 การบริการทางวิชาการ มี 2 ตัวบ่งชี้ โดยการจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ภูมิปัญญาไทย และการประยุกต์ใช้ภูมิปัญญาที่มีการบูรณาการตามความเหมาะสม

มาตรฐานที่ 6 การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม มี 2 ตัวบ่งชี้ โดยระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ประหยัด คล่องตัว โปร่งใสและตรวจสอบได้ เพื่อเสริมสร้างจิตสำนึกของ ความรับผิดชอบต่อสังคม

มาตรฐานที่ 7 การบริหารจัดการ มี 5 ตัวบ่งชี้ โดยผลงานวิจัยที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้อย่างกว้างขวาง และงานสร้างสรรค์ที่มีคุณภาพสามารถเผยแพร่ได้ เพื่อพัฒนาองค์ความรู้ให้หลากหลาย ทันสมัย สามารถนำไปพัฒนาสังคมและประเทศได้

มาตรฐานที่ 8 ระบบการประกันคุณภาพภายใน มี 2 ตัวบ่งชี้ โดยระบบการประกันคุณภาพภายใน เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารการศึกษา เพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพ และมาตรฐานการศึกษา และสามารถรองรับการประกันคุณภาพภายนอกได้

ภารกิจของสถาบันการศึกษา สังกัดกระทรวงสาธารณสุข

กระทรวงสาธารณสุข มีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ และภารกิจในการผลิตและพัฒนาบุคลากรสาธารณสุข คือ สถาบันพระบรมราชชนก ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข แต่เดิมชื่อสถาบันพัฒนากำลังคนด้านสาธารณสุข ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ

การกำหนดแนวทางการประกันคุณภาพของสถาบันพระบรมราชชนก ภายใต้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ โดยอิงเกณฑ์การกำหนดคุณภาพของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา(สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา) สภาการพยาบาล สำนักงานกรรมการอุดมศึกษา และสถาบันพระบรมราชชนก กระทรวงสาธารณสุข

สถาบันพระบรมราชชนก เป็นหน่วยงานของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย 5 ประการ คือ 1) เสนอความคิดเห็นในการกำหนดนโยบายและความต้องการด้านการผลิตและพัฒนาบุคลากรด้านสาธารณสุข 2) จัดทำแผนการผลิตและพัฒนาบุคลากรด้านสาธารณสุข ให้สอดคล้องและตอบสนองนโยบายความต้องการกำลังคนของ

กระทรวงสาธารณสุข 3) ผลิตและพัฒนาบุคลากรด้านสาธารณสุข และประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 4) พัฒนามาตรฐานการศึกษาและวิชาการด้านการศึกษาและการฝึกอบรมบุคลากรด้านสาธารณสุข และ 5) ปฏิบัติงานร่วมกันหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย โดยมีหน่วยงานในสังกัดประกอบด้วยวิทยาลัยพยาบาล 31 แห่ง และวิทยาลัยการสาธารณสุข 7 แห่ง วิทยาลัยเทคโนโลยีทางการแพทย์และสาธารณสุข 1 แห่ง ทำหน้าที่ผลิตบุคลากรเป็นหลัก และวิทยาลัยนักระบาล 1 แห่งทำหน้าที่พัฒนาบุคลากรเป็นหลัก ซึ่งหน่วยผลิตเป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ที่มีสถาบันพระบรมราชชนก สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นหน่วยงานต้นสังกัด รับผิดชอบการควบคุมและการดำเนินการประกันคุณภาพการศึกษา

อย่างไรก็ตามสถาบันการศึกษาสังกัดกระทรวงสาธารณสุข มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการจัดการศึกษาวิชาชีพให้มีคุณภาพ เพื่อการพัฒนาคุณภาพของคน สังคมและประเทศในที่สุด สอดคล้องกับข้อเสนอของ สมกุล ถาวรกิจ (2543, หน้า 19-21) ที่เสนอว่าคุณภาพการจัดการศึกษามีความสำคัญใน 5 ประเด็น คือ 1) มีความสำคัญต่อการสร้างและพัฒนาคน 2) มีความสำคัญต่อการแข่งขันกับการสร้างคุณภาพ และมาตรฐานของสถาบันการศึกษา 3) มีความสำคัญต่อความเชื่อมั่นของประชาชน 4) มีความสำคัญต่อการจัดสรรงบประมาณ และ 5) มีความสำคัญต่อการสร้างความเป็นเลิศและสร้างความเข้มแข็งทางวิชาการ

โดยภารกิจของนโยบายสาธารณะด้านสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุขได้ตระหนักในความสำคัญของมาตรฐานการศึกษาและมาตรฐานการบริการที่ประชาชนจะได้รับ ประกอบกับนโยบายและแนวปฏิบัติในการประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารและจัดการศึกษามุ่งให้มีหลักประกันในการผลิตบุคลากรสาธารณสุขให้มีคุณภาพเพื่อนำไปสู่การบริการสุขภาพที่มีคุณภาพแก่ประชาชน จึงมีการประกาศนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาของวิทยาลัยในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข เมื่อวันที่ 14 มกราคม พ.ศ.2541 ดังนี้

1. กระทรวงสาธารณสุขจะให้การประกันคุณภาพการศึกษา เป็นกลยุทธ์ที่สำคัญในการผลิตบุคลากรที่มีคุณภาพ เพื่อสนองนโยบายการพัฒนาสาธารณสุขของประเทศและนโยบายของรัฐบาล ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ที่เน้นคนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา

2. เร่งรัดและส่งเสริมให้มี การจัดตั้งระบบประกันคุณภาพการศึกษาในวิทยาลัยสังกัด

กระทรวงสาธารณสุข โดยยึดหลักการให้อิสระและเสรีภาพแก่วิทยาลัยในการพัฒนาแนวคิดการปฏิบัติภารกิจทุกด้าน

3. ส่งเสริม สนับสนุนให้พัฒนากลไกการประกันคุณภาพในวิทยาลัย โดยนำองค์ประกอบการควบคุมคุณภาพในการจัดการศึกษาเป็นแนวทางเบื้องต้นในการดำเนินการ และส่งเสริมสนับสนุนให้พัฒนาเข้าสู่มาตรฐานสากล

4. สนับสนุนและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน รวมทั้งองค์กรวิชาชีพในกิจกรรมการประกันคุณภาพการศึกษาของวิทยาลัย ทั้งนี้เพื่อให้เป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางในสังคม

5. ส่งเสริม สนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัย และพัฒนาระบบประกันคุณภาพการศึกษา และถ่ายทอด ตลอดจนการแลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างสถาบันการศึกษา รวมทั้งเป็นข้อมูลสำหรับพิจารณาให้การสนับสนุนด้านงบประมาณและทรัพยากรต่าง ๆ แก่วิทยาลัย เพื่อพัฒนาคุณภาพวิทยาลัยให้มีมาตรฐานใกล้เคียงกัน

นอกจากนั้นสถาบันพระบรมราชชนก ในฐานะที่เป็นหน่วยงานรับผิดชอบการจัดการศึกษาของกระทรวงสาธารณสุขได้กำหนดแนวทางการปฏิบัติเบื้องต้นขึ้น เพื่อให้การประกันคุณภาพการศึกษาสามารถดำเนินการและปฏิบัติได้อย่างเป็นระบบ ต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ โดยยึดหลักการของการให้อิสระและเสรีภาพแก่วิทยาลัย ในการพัฒนาแนวคิดในการประกันคุณภาพการศึกษา และดำเนินการควบคุมคุณภาพการศึกษาอย่างครอบคลุมในทุก ๆ ด้าน เพื่อให้กระบวนการผลิตบุคลากรได้มีการควบคุมอย่างมีระบบและมีแบบแผนที่ดี ได้บัณฑิตที่มีคุณสมบัติตรงตามเป้าหมาย หรือมีคุณลักษณะที่สถาบันกำหนด รวมทั้งสอดคล้องกับความต้องการของผู้ใช้ด้วย ในการดำเนินการประกันคุณภาพการศึกษาจะดำเนินการใน 3 ส่วน คือ 1) การควบคุมคุณภาพภายในสถาบันการศึกษา (Internal Quality Control) 2) การตรวจสอบคุณภาพจากภายนอกสถาบันการศึกษา (Quality Auditing) 3) การประเมินผลระบบการประกันคุณภาพการศึกษา (Quality Assessment) โดยสถาบันพระบรมราชชนกได้มีการกำหนดองค์ประกอบเพื่อใช้ในการควบคุมคุณภาพ เริ่มต้น 14 องค์ประกอบและได้มีการพัฒนาองค์ประกอบและตัวบ่งชี้คุณภาพการศึกษา จากการระดมความคิดเห็นของผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติจากวิทยาลัยในสังกัดทุกแห่งอย่างสม่ำเสมอต่อเนื่อง จนในปี พ.ศ. 2545 ได้กำหนด 9 องค์ประกอบคุณภาพของวิทยาลัยในสังกัดสถาบันพระบรมราชชนก กระทรวงสาธารณสุข ซึ่งสอดคล้องกับ 9 องค์ประกอบ ที่ทบวงมหาวิทยาลัยกำหนดไว้พร้อมกรอบในการพัฒนาตัวบ่งชี้ ดังนี้

องค์ประกอบที่ 1 ปรัชญา ปณิธาน วัตถุประสงค์ และแผนงาน

1. ปรัชญา ปณิธาน และวัตถุประสงค์ สถาบันอุดมศึกษา มีการกำหนดปรัชญา ปณิธาน และวัตถุประสงค์ของสถาบันไว้ชัดเจน เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานของสถาบัน
2. แผนงาน สถาบันอุดมศึกษา มีการวางแผนการศึกษาให้สอดคล้องกับปรัชญา ปณิธาน และวัตถุประสงค์ของสถาบัน มีการดำเนินงานตามแผน เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนด
3. การประเมินแผนงานและโครงการ สถาบันอุดมศึกษา พิจารณาประเมินแผนงานและโครงการเป็นระยะ ๆ มีการปรับปรุงแผนงานโครงการให้สอดคล้อง และทันต่อการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบที่ 2 การเรียนการสอน
 1. หลักสูตร สถาบันอุดมศึกษา มีการพัฒนาหลักสูตรที่เปิดสอนทุกหลักสูตรให้สอดคล้องกับความต้องการทางด้านวิชาการและวิชาชีพ มีการประเมินหลักสูตรอย่างสม่ำเสมอ มีการบริหารหลักสูตรอย่างมีประสิทธิภาพ และมีการปรับปรุงหลักสูตรให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลง
 2. อาจารย์ สถาบันอุดมศึกษา มีระบบการสรรหา พัฒนา และอํารงรักษาไว้ซึ่งอาจารย์ที่มีคุณวุฒิ ความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ คุณธรรมและจริยธรรม มีการกำหนดภารกิจของอาจารย์ไว้ชัดเจน และมีการประเมินผลการปฏิบัติการกิจอย่างสม่ำเสมอ เพื่อพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพในการจัดการเรียนการสอน
 3. กระบวนการเรียนการสอน สถาบันอุดมศึกษา มีการจัดการเรียนการสอนที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพ มีการทำแผนการสอน การเตรียมการสอน การทำรายละเอียดชุดวิชาการ ใช้วัตกรรมการสอน การประเมินผล การเรียนและการประเมินการสอนของอาจารย์
 4. นักศึกษา สถาบันอุดมศึกษา มีการจัดระบบการคัดเลือกนักศึกษา และระบบติดตามผลการศึกษานักศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ มีการประเมินคุณภาพของบัณฑิตทั้งที่ศึกษาต่อและที่เข้าทำงาน
5. การวัดและประเมินผล สถาบันอุดมศึกษา มีการวัดและประเมินผลการเรียนอย่างเป็นระบบ และได้มาตรฐานตามหลักการวัดและประเมินผล
6. บัณฑิตเกื้อหนุน สถาบันอุดมศึกษา พิจารณาจัดบัณฑิตเกื้อหนุนเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ของนักศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ มีอาคารสถานที่ที่เอื้ออำนวยต่อการจัดการเรียนการสอนในหลายรูปแบบ เช่น แบบกลุ่มใหญ่ กลุ่มเล็ก และแบบศึกษาค้นคว้าด้วยตนเอง มีห้องสมุด ตำรา หนังสือ วารสารทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ มีเครื่องคอมพิวเตอร์เพื่อการเรียนการสอน และวัสดุอุปกรณ์ที่เอื้ออำนวยต่อการสืบค้นและเสาะหาความรู้ จากทั้งภายในและภายนอก

ประเทศ มีอาณาบริเวณและบรรยากาศที่เสริมสร้างความคิดสร้างสรรค์และการใฝ่รู้ใฝ่เรียนของนักศึกษา

องค์ประกอบที่ 3 กิจกรรมพัฒนานักศึกษา

1. กิจกรรมเพื่อส่งเสริมพัฒนาการของนักศึกษา สถาบันฯพึงจัดกิจกรรมเพื่อพัฒนานักศึกษาให้มีความเจริญงอกงามในด้านสติปัญญา ร่างกาย จิตใจ และสังคม มีกิจกรรมปลูกฝังนักศึกษาให้เป็นผู้มีระเบียบวินัย รักประชาธิปไตย รู้จักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม มีคุณธรรมและจริยธรรม มีความรับผิดชอบต่องานของตนเอง ครอบครัว ชุมชนและสังคม
2. ระบบอาจารย์ที่ปรึกษา สถาบันฯพึงพัฒนาระบบอาจารย์ที่ปรึกษาให้มีประสิทธิภาพเพื่อใช้กลไกนี้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการพัฒนานักศึกษาในด้านต่าง ๆ
3. การให้บริการแนะนำเกี่ยวกับอาชีพ สถาบันฯพึงจัดให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการให้คำปรึกษาในด้านการประกอบอาชีพ ตลอดจนการให้บริการช่วยเหลือในการจัดหางานทำแก่นักศึกษา

องค์ประกอบที่ 4 การวิจัย หรือ ผลงานวิชาการ

1. นโยบาย แผนงานวิจัย สถาบันมีนโยบาย แผนงาน และระบบการสนับสนุนงานวิจัย เพื่อการพัฒนาองค์ความรู้ใหม่ การพัฒนาการเรียนการสอน และการนำไปใช้เพื่อการพัฒนาประเทศ
2. ทรัพยากรเพื่อการสนับสนุนการวิจัย สถาบันพึงจัดหาทรัพยากรให้เพียงพอต่อการส่งเสริมการวิจัยตามนโยบาย และแผนงานการวิจัยของสถาบัน มีการเสาะแสวงหาทรัพยากรจากหน่วยงานภายนอกทั้งภาครัฐและภาคเอกชน
3. ผลงานการวิจัย สถาบันมีการพัฒนาฐานข้อมูลการวิจัยที่สามารถเผยแพร่และถ่ายทอดองค์ความรู้สู่สังคม มีการเผยแพร่ผลงานการวิจัยในวารสารวิชาการ ซึ่งเป็นที่ยอมรับทั้งในประเทศและต่างประเทศ มีระบบถ่ายทอดความรู้ใหม่เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

องค์ประกอบที่ 5 การบริการทางวิชาการแก่สังคม

1. วัตถุประสงค์และแผนงาน สถาบันมีวัตถุประสงค์ แผนงาน และโครงการเพื่อให้บริการทางวิชาการแก่สังคม
2. การดำเนินงาน สถาบันมีการดำเนินงานบริการทางวิชาการแก่สังคมให้สอดคล้องกับพันธกิจของสถาบัน มีการประเมินผลการดำเนินการอย่างสม่ำเสมอเพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพและประสิทธิผล

องค์ประกอบที่ 6 การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม

1. วัตถุประสงค์และแผนงาน สถาบันฯมีวัตถุประสงค์ แผนงานและโครงการเพื่อทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม

2. การดำเนินงาน สถาบันฯมีการดำเนินงานทางด้านการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมตามวัตถุประสงค์และแผนงานที่กำหนดไว้ มีการประเมินผลการดำเนินงานเป็นระยะ ๆ เพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพและประสิทธิผล

องค์ประกอบที่ 7 การบริหารและการจัดการ

1. โครงสร้างและระบบการบริหาร สถาบันฯมีการกำหนดโครงสร้างและระบบการบริหารที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และพันธกิจของสถาบัน มีระบบการสรรหา พัฒนา และประเมินผู้บริหารที่มีประสิทธิภาพ ผู้บริหารของสถาบันฯมีภาวะผู้นำ วิสัยทัศน์ ความสามารถ ประสิทธิภาพและคุณธรรม จริยธรรม

2. อำนาจหน้าที่ของบุคลากร สถาบันฯมีการกำหนดอำนาจหน้าที่และขอบข่ายงาน (Job Description) ของบุคลากรแต่ละตำแหน่งอย่างชัดเจน

3. ระบบการคัดเลือกบุคลากร สถาบันฯมีระบบการสรรหา พัฒนา และธำรงรักษาไว้ซึ่งบุคลากรที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพ มีการประเมินบุคลากรและพิจารณาความดีความชอบอย่างยุติธรรมและเปิดเผย

4. ระบบข้อมูลเพื่อการตัดสินใจ สถาบันฯมีการจัดวางระบบข้อมูลและสารสนเทศ เพื่อการดำเนินงานการวางแผนและการตัดสินใจ

5. การมีส่วนร่วมในการบริหาร สถาบันฯเปิดโอกาสให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการบริหาร มีการจัดระบบเพื่อให้บุคลากรมีส่วนร่วม ในการวางแผนและการตัดสินใจในภารกิจที่สำคัญของสถาบัน

องค์ประกอบที่ 8 การเงินและงบประมาณ

1. แหล่งเงินงบประมาณ สถาบันฯมีการแสวงหาทรัพยากรการเงินจากแหล่งต่าง ๆ นอกเหนือจากงบประมาณแผ่นดิน

2. การจัดสรรและการตรวจสอบ สถาบันฯมีระบบการจัดสรร การวิเคราะห์ค่าใช้จ่าย และการตรวจสอบการเงิน งบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ

องค์ประกอบที่ 9 ระบบและกลไกการประกันคุณภาพ

1. การประกันคุณภาพภายใน สถาบันฯพัฒนาระบบและกลไกในการประกันคุณภาพภายใน ซึ่งประกอบด้วยระบบการควบคุมคุณภาพ การตรวจสอบคุณภาพ และการประเมินคุณภาพ

2. การประกันคุณภาพภายนอก สถาบันจัดระบบการประกันคุณภาพที่เอื้ออำนวยต่อการตรวจสอบ และประเมินคุณภาพโดยหน่วยงานภายนอก

ถึงแม้ว่าการกำหนดตัวควบคุมคุณภาพระดับอุดมศึกษาทั้ง 9 องค์ประกอบของทบวงมหาวิทยาลัยและกระทรวงสาธารณสุข จะมีความเหมือนกัน แต่เพื่อให้การประกันคุณภาพ การศึกษามรรลัฒตฤประสงคัการจัตการศัการะดับอุดมศัการของประเทศ การพัการณาใช้ตัวป่งฉัในการประเมินคุณภาพการศัการต้องสอตคัลล้องกับตัวป่งฉัของ สำนัการนารบรอมมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศัการ การพัฒนาตัวป่งฉัตามความเหมาะสมของสถาบันการศัการแต่ละแห่งโดยมีตัวป่งฉัร่วมที่ฉัช่วยใหัการประกันคุณภาพภายในสัสัมพันธ์กับการประกันคุณภาพภายนอก ฉังส่วนหนึ่งแสดงถึงความคิดหวังและพัฒนาการของสถาบันการศัการนั้น ๆ ทำใหัพบว่า เกณฑัและตัวป่งฉัที่ทบวงมหาวิทยาลัยและกระทรวงสาธารณสุขใช้ มีความแตกต่างกันในรายละเอียดทั้งในการกำหนดเกณฑัและกลไกในการใช้ตัวป่งฉั โดยทบวงมหาวิทยาลัยใช้ลักษณะการกำหนดตัวป่งฉัร่วมที่สำนัการมาตรฐานอุดมศัการรวบรวมจากสถาบันต่าง ๆ กระทรวงสาธารณสุขใช้การกำหนดตัวป่งฉัตามที่มาขององค์ประกอบย่อย และยังมี ความแตกต่างกันในภาพรวมของสถาบันการศัการ 39 แห่ง โดยแบ่งการกำหนดเกณฑัและตัวป่งฉัคุณภาพที่ใชัออกตามโครงสร้างวิทยาลัยเครือช่าย ทำใหัข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการประกันคุณภาพการศัการในสถาบันอุดมศัการมีความแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับศัการภาพของบุคคล กลุ่มบุคคล องค์การรวมทั้งจากสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ที่ทำใหัผลการปฏิบัติตามนโยบายการประกันคุณภาพการศัการแตกต่างกันไปด้วย ภายใตัสถานการณ์ปัจจุบัญแวดล้อมของสถาบันการศัการ

การน่านโยบายประกันคุณภาพการศัการไปปฏิบัติในสถาบันการศัการ และการพัฒนารูปแบบจำลองเพื่อศัการการน่านโยบายการประกันคุณภาพการศัการไปปฏิบัติ

การน่านโยบายการประกันคุณภาพการศัการไปปฏิบัติในสถาบันการศัการ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในเบื้องต้นว่าพระราชบัญญัติการศัการแห่งชาติ พ.ศ.2542

มาตรา 48 ได้กำหนดเรื่องการประกันคุณภาพภายในสถานศัการ “ใหัถึอว่าการประกันคุณภาพภายใน เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารการศัการที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง” ศาสตรันโยบายในขันตอนการน่านโยบายไปปฏิบัติ ก็จัดว่าเป็นกระบวนการทางการบริหารที่ต่อเนื่องจากการกำหนดนโยบาย นอกจากนั้นความหมายของการบริหารการศัการที่ถึอเป็นศาสตรัที่สำคัศุสาขาหนึ่งที่เป็นการจัดการเพื่อให้ผู้เรียนได้รับบริการการศัการที่มีคุณภาพมากที่สุด และจากการที่การ

ประกันคุณภาพการศึกษาทั้งภายในและภายนอกยึดสถานศึกษาเป็นหน่วยดำเนินการที่สำคัญภารกิจของสถานศึกษาจึงต้องมีความชัดเจนและสอดคล้องกับระบบการประกันคุณภาพการศึกษาด้วย การกำหนดภารกิจของสถาบันการศึกษาสังกัดกระทรวงสาธารณสุข จึงเน้นย้ำว่าเป็นการผลิตและพัฒนาบุคลากรด้านสุขภาพที่มีคุณภาพ ที่สอดคล้องกับความต้องการของคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนไทย และการประกันคุณภาพการศึกษาถือเป็นยุทธศาสตร์หนึ่งของกระทรวงในแผนพัฒนาการผลิตและพัฒนาบุคลากรด้านสุขภาพ

การประกันคุณภาพการศึกษาในระดับอุดมศึกษาไทย เป็นสิ่งจำเป็นที่ทุกหน่วยงานต้องเร่งดำเนินงานเนื่องจากปัจจัยหลายประการ (สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา, 2546, หน้า 72) ได้แก่ 1) คุณภาพของสถาบัน อุดมศึกษาและบัณฑิต มีแนวโน้มที่จะมีความแตกต่างกันมากขึ้น ซึ่งจะก่อให้เกิดผลเสียแก่ประเทศไทยโดยส่วนรวมในระยะยาว 2) มีการแข่งขันกันในเรื่องคุณภาพของการจัดการศึกษา และคุณภาพของบัณฑิตในวงการอุดมศึกษาทั้งภายในประเทศและนอกประเทศมากขึ้น 3) สถาบันอุดมศึกษามีความจำเป็น ที่จะต้องมีการพัฒนาองค์ความรู้ให้เป็นสากล เพื่อให้ได้รับการยอมรับจากนานาชาติมากขึ้น 4) สถาบันอุดมศึกษามีความจำเป็นที่จะต้องสร้างความมั่นใจให้แก่สังคม ว่าสามารถผลิตบัณฑิตที่มีคุณภาพ 5) สถาบันอุดมศึกษาจะต้องให้ข้อมูลสาธารณะที่เป็นประโยชน์ต่อนักศึกษา ผู้จ้างงาน ผู้ปกครอง รัฐบาลและประชาชนทั่วไป 6) สังคมต้องการระบบอุดมศึกษาที่มีความโปร่งใส และความรับผิดชอบซึ่งสามารถตรวจสอบได้ (Accountability) และ 7) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ กำหนดให้สถานศึกษาทุกแห่งจัดให้มีระบบการประกันคุณภาพภายใน รวมถึงมี สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา เพื่อทำหน้าที่พัฒนาเกณฑ์ วิธีการประเมินคุณภาพภายนอกและทำการประเมินผลการจัดการศึกษา เพื่อให้มีการตรวจสอบคุณภาพของสถาบันการศึกษา

นักการศึกษาหลายท่านได้เสนอว่า หากวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบแนวคิดของทฤษฎีทางการบริหาร จะเห็นว่ากระบวนการบริหารประกอบด้วย การวางแผน การดำเนินการ การประเมินผล และการปรับปรุง และหากวิเคราะห์กระบวนการควบคุมคุณภาพที่สอดคล้องกับกระบวนการบริหารมากที่สุด คือ วงจรเดมมิง (Demming Cycle: P-D-C-A) ซึ่งเป็นวงจรการบริหารที่ประกอบด้วย 4 ขั้นตอนของการวางแผน (P: Plan) เพื่อกำหนดวัตถุประสงค์และตั้งเป้าหมายการวางแผนกลยุทธ์ว่าจะทำอะไร ที่ไหน โดยใคร เมื่อไร และด้วยวิธีการใด การปฏิบัติ (D: Do) เพื่อการลงมือปฏิบัติหลังจากทำความเข้าใจ การตรวจสอบ (C: Check) เพื่อยืนยันความก้าวหน้าหรือผลการปฏิบัติ โดยเปรียบเทียบกับแผนทบทวนกลยุทธ์ที่วางไว้ การปรับแก้ไข

(A: Act) เพื่อจัดทำมาตรฐานในส่วนที่การปฏิบัติได้ผลดี และหาช่องทางในการปรับปรุงในส่วนที่ยังได้ผลไม่ดี (สำนักมาตรฐานอุดมศึกษา, 2544, หน้า 8) ทั้งนี้จำเป็นต้องอยู่บนพื้นฐานความเข้าใจว่า ผู้บริหารการศึกษาและผู้บริหารสถานศึกษา เป็นบุคลากรวิชาชีพที่รับผิดชอบการบริหารคุณภาพการศึกษา

อดุลย์ วิริยะเวชกุล (2538) ศึกษาการประกันคุณภาพทางวิชาการในมหาวิทยาลัยไทย พบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อคุณภาพการศึกษา ประกอบด้วย

1. ความไม่มีเอกภาพของสถาบันอุดมศึกษา เนื่องจากมีหลายหน่วยงานที่รับผิดชอบ ทำให้มาตรฐานการศึกษาและคุณค่าของปริญญาแตกต่างกัน
2. การตีราคาคุณวุฒิเท่ากัน คือ ไม่ว่าบัณฑิตจบจากสถาบันการศึกษาใด รัฐบาลรับเข้าบรรจุเป็นข้าราชการโดยการตีราคาคุณวุฒิเท่ากัน ทำให้เสียโอกาสการสรรหาบุคลากรคุณวุฒิสูง ๆ จากสถาบันที่มีชื่อเสียงเข้ามารับราชการ
3. การกำหนดบทบาทหน้าที่อาจารย์ตามปรัชญาของมหาวิทยาลัยหรือสถาบัน ความสำคัญในแต่ละบทบาท ได้แก่ สอน วิจัย ทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม และบริการวิชาการ ไม่เท่าเทียมกัน ทำให้มีปัญหาในการเลื่อนตำแหน่งทางวิชาการ
4. การประเมินผลการปฏิบัติงานของอาจารย์ที่ไม่เป็นธรรม ทำให้เกิดความท้อแท้ในการปฏิบัติงาน
5. ปัจจัยด้านการสนับสนุนงบประมาณที่น้อย ทำให้ขาดความคล่องตัวในการดำเนินงาน
6. โครงสร้างที่ซับซ้อน ทำให้เกิดปัญหาบุคลากรขาดกำลังใจ และปัญหาการทำงานร่วมกับผู้อื่น

จากเหตุผลสำคัญดังกล่าวมาแล้ว จึงพอจะเสนอความเห็นได้ว่า การนำนโยบายประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในสถานศึกษา เป็นภารกิจสำคัญของการบริหารการศึกษา เพราะการศึกษาจะต้องเป็นไปเพื่อความเจริญงอกงามของบุคคลและสังคม ถ้าการจัดบริการทางการศึกษามีคุณภาพก็จะสร้างผลผลิตคือบุคคลที่มีคุณภาพ สามารถพัฒนาสังคมและประเทศชาติได้อย่างต่อเนื่อง ในสังคมประชาธิปไตยประชาชนมีสิทธิเรียกร้องคุณภาพของโปรแกรมทางสังคม โดยเฉพาะทางการศึกษา ความเสมอภาคทางการศึกษา ทั้งในเชิงโอกาสและคุณภาพของการศึกษาเป็นประเด็นสำคัญ โดยเรียกร้องให้ทุกฝ่ายร่วมกันรับผิดชอบและมีความโปร่งใสในการบริหารจัดการ พร้อมให้สาธารณะตรวจสอบได้ โดยหวังว่าความเคลื่อนไหวนี้จะนำไปสู่คุณภาพและประสิทธิภาพทางบริการสาธารณะ ซึ่งสอดคล้องกับข้อกำหนดในพระราชบัญญัติการศึกษาที่

เน้นความสำคัญในการจัดการศึกษาให้มีมาตรฐานและมีคุณภาพ นอกจากนั้นผลการศึกษาของ สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ (2541, หน้า 7) ประมวลวิสัยทัศน์ของการศึกษาไทยในอนาคต พบว่า หลักการศึกษาเพื่อปวงชน มีความเสมอภาคและหลักคุณภาพและประสิทธิภาพ โดยมีเป้าหมาย การศึกษาเป็นแบบเดียวกับเป้าหมายการพัฒนาสังคม การอุดมศึกษาต้องเป็นการศึกษาเพื่อ มวลชนมากกว่าเพื่อคนบางกลุ่ม ดังนั้นหลักสูตรระดับอุดมศึกษาจึงมีลักษณะกว้าง ยืดหยุ่น หลากหลาย และเชื่อมโยงกับวิถีชีวิตจริง

การดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาไทย หลายสถาบัน พยายามประยุกต์แนวทางและกรอบแนวคิดการประกันคุณภาพและการบริหารคุณภาพ ทั้งของ ทบวง มหาวิทยาลัยหรือสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษาในปัจจุบัน ผสมผสานกับต้นแบบของ การประกันคุณภาพในสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร รวมทั้งการประยุกต์รูปแบบการบริหาร คุณภาพตามมาตรฐานสากลขององค์การระหว่างประเทศว่าด้วยมาตรฐาน เนื่องจากสถาบัน อุดมศึกษาต้องเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศในฐานะผู้บุกเบิกองค์ความรู้ใหม่ ๆ ที่ เหมาะสมกับประเทศไทย (อุทุมพร จามรมาน, 2540, หน้า 107) ซึ่งการประกันคุณภาพสถาบัน อุดมศึกษาในสหรัฐอเมริกา เป็นการรับรอง (Accreditation) เป็นกระบวนการที่ได้รับการยอมรับ ระดับชาติของสหรัฐอเมริกาและนานาชาติมานาน การรับรองสถาบันอุดมศึกษาในสหรัฐอเมริกา เป็นสิ่งที่มีได้มีข้อกำหนดบังคับโดยตรง แต่เป็นไปตามความสมัครใจของสถาบันอุดมศึกษา ต่าง ๆ โดยมีหน่วยงาน ที่เป็นองค์กรอิสระทำหน้าที่รับรองมาตรฐานหรือคุณภาพการศึกษา ทั้ง ระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยมีชื่อเรียกต่าง ๆ กัน ได้แก่ สภาการรับรองอุดมศึกษา (Council on Higher Education Accreditation) หน่วยงานรับรองเฉพาะทาง (Specialized Body) ซึ่งทำ หน้าที่รับรองหลักสูตรหรือโปรแกรมสำหรับวิชาชีพเฉพาะ เช่น แพทย์ พยาบาล กฎหมาย วิศวกรรม เป็นต้น รวมทั้งหน่วยงานที่รับรองสถาบันการศึกษา เช่น สมาคมโรงเรียนและวิทยาลัย ของกลุ่มมลรัฐภาคตะวันออกเฉียงเหนือของสหรัฐอเมริกา (New England Association of Schools and Colleges) เป็นต้น โดยสภาการรับรองสถาบันอุดมศึกษาของสหรัฐอเมริกา กำหนดเกณฑ์ให้สถาบัน อุดมศึกษาต้อง 1) มีวัตถุประสงค์ที่เหมาะสม 2) มีทรัพยากรพอเพียงต่อ การดำเนินงาน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ 3) สามารถแสดงให้เห็นว่าได้ดำเนินงานบรรลุตาม วัตถุประสงค์ที่วางไว้ และ 4) มีเหตุผลยืนยันให้เห็นว่าจะสามารถดำเนินงาน ให้บรรลุวัตถุประสงค์ ต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง โดยสถาบันอุดมศึกษา ต้องดำเนินการประเมินผลตนเองเป็นระยะ ๆ

ส่วนแนวทางการประกันคุณภาพการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาในสหราชอาณาจักร ซึ่งมีสถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไปกว่า 180 แห่ง โดยระบบการประกันคุณภาพ

สถาบันอุดมศึกษาของประเทศอังกฤษ มีรูปแบบและพัฒนาการที่เป็นแบบอย่างของหลายประเทศที่แบ่งออกเป็น การประกันคุณภาพภายใน และการประกันคุณภาพภายนอก (ประเสริฐ สุทธิประสิทธิ์, 2545, หน้า 107) มีการกำหนดองค์ประกอบของมาตรฐาน คือ 1) กรอบคุณวุฒิอุดมศึกษา (Frameworks for Higher Education Qualifications) เป็นชื่อและคุณลักษณะของคุณวุฒิ 2) สิ่งที่คาดหวังด้านมาตรฐานปริญญา (Subject Benchmark Statements) ที่บ่งบอกลักษณะเฉพาะในการพัฒนาหลักสูตรของสถาบัน 3) ข้อกำหนดของโปรแกรมหรือหลักสูตร (Programme Specifications) คือ คุณลักษณะของผลผลิตเมื่อจบหลักสูตร โดยจะรวมรายละเอียดของวิธีการเรียนการสอน การวัดผล 4) แนวปฏิบัติการให้บรรลุหลักการ (Code of Practice) ซึ่งหมายถึง การบริหารมาตรฐานวิชาการและคุณภาพวิชาการ ได้แก่ การคัดเลือกหรือการรับนักศึกษา การกำกับติดตาม การทบทวนหลักสูตร เป็นต้น (ชนะ กลีภรณ์, 2546) โดยปกติกระบวนการติดตามตรวจสอบ การดำเนินการจัดการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทย อังกฤษ จะอาศัยรายงานจากผู้ตรวจสอบภายนอก ผลย้อนกลับจากบุคลากรและนักศึกษา รายงานจากหน่วยงานทางวิชาชีพผู้ใช้บัณฑิต และผลย้อนกลับจากศิษย์เก่าสถาบันอุดมศึกษาจะมีการทบทวนคุณภาพภายในทุก ๆ 6 ปี โดยความช่วยเหลือจากผู้เชี่ยวชาญภายนอก เพื่อการรับรองโปรแกรมวิชาที่เปิดสอน วัตถุประสงค์และคุณลักษณะการเรียนรู้ ระบบการตรวจสอบโดยผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกถือได้ว่าเป็นเครื่องมือประกันคุณภาพเบื้องต้นของสถาบันอุดมศึกษา (Quality Assurance Agency for Higher Education) นอกจากนั้นประเทศอังกฤษกำหนดให้การประกันคุณภาพภายนอกของสถาบันอุดมศึกษา ต้องมีการทบทวนเชิงวิชาการ ด้วยองค์ประกอบ 3 ด้าน ดังนี้ ระดับโปรแกรมวิชา 1) มาตรฐานเชิงวิชาการ (Academic Standard) 2) คุณภาพของโอกาสการเรียนรู้ (Quality of Learning Opportunities) และระดับสถาบัน 3) การบริหารมาตรฐานและคุณภาพโดยรวม (Overall Management of Standard and Quality) โดยหลักการสำคัญที่น่าสนใจคือ แต่ละสถาบันมีอำนาจการบริหารงานสมบูรณ์แบบในตัวเอง มีกลไกการดำเนินงานตามกระบวนการต่าง ๆ ของสถาบัน

ออสเตรเลียเป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีการพัฒนาการประกันคุณภาพการศึกษาอย่างต่อเนื่อง โดยเริ่มเมื่อปี ค.ศ.1993 มุ่งเน้นการตรวจสอบการสอน การเรียน การวิจัย และการบริการสังคม ต่อมาในปี ค.ศ.1994 มุ่งเน้นด้านการเรียนการสอน และเมื่อปี ค.ศ. 1995 มุ่งเน้นการวิจัยและการบริการสังคม โดยมีหน่วยงานตรวจสอบในรูปคณะกรรมการ (Committee for Quality Assurance in Higher Education: CQAHE) พิมพ์รายงานเผยแพร่ หลังจากนั้นในปี ค.ศ.1996 รัฐบาลประกาศนโยบายในการจัดสรรงบประมาณในสถาบันอุดมศึกษา เพื่อให้มีการปรับปรุง

คุณภาพการศึกษาและการพัฒนากระบวนการเรียนการสอน รวมอยู่ในแนวคิดหรือนโยบายการจัดการศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง (James, 1998)

การประกันคุณภาพสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทย ได้ดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งสถาบันของรัฐและเอกชน ในรูปแบบโครงการวิจัยและพัฒนาระบบประกันคุณภาพ สถาบันอุดมศึกษา เพื่อมุ่งหวังให้มีการนำประสบการณ์การดำเนินงานประกันคุณภาพระดับ ปฏิบัติมาแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกัน โดยที่ผ่านมาในช่วง พ.ศ.2542 - 2545 ได้มีการรวบรวม องค์ความรู้ที่เกิดขึ้น และพัฒนาจนเป็นยุทธศาสตร์ของการดำเนินการประกันคุณภาพอุดมศึกษา อาทิ ยุทธศาสตร์การนำระบบคุณภาพมาตรฐานสากล 9000 (ISO 9000) มาใช้ในการประกัน คุณภาพการศึกษา :มหาวิทยาลัยเซนต์จอห์น วิทยาลัยพลศึกษาจังหวัดสุพรรณบุรี ยุทธศาสตร์ การนำผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) มามีส่วนร่วมในการประกันคุณภาพการศึกษา: โครงการ สหกิจศึกษาและพัฒนาอาชีพมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ยุทธศาสตร์การจัดรายงาน การศึกษาตนเอง (Self-Study): มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี มหาวิทยาลัย สุโขทัยธรรมาธิราช วิทยาลัยพยาบาลกองทัพบก ยุทธศาสตร์การใช้เพื่อนร่วมวิชาชีพจาก ภายนอกมาร่วมประเมิน (External Peer Review) ในงานประกันคุณภาพการศึกษา: คณะพยาบาล ศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา ยุทธศาสตร์การใช้ข้อมูลสารสนเทศและดัชนีบ่งชี้ในการประกัน คุณภาพ: มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี สถาบันราชภัฏ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณเพื่อส่งเสริมงานประกันคุณภาพการศึกษา

นอกจากนี้ยังพบการดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษา ในสถาบันอุดมศึกษาที่ น่าสนใจอีกหลากหลาย ได้แก่ มหาวิทยาลัยเอเซียอาคเนย์ พบว่าปัจจัยสำคัญ 3 ประการที่ส่งผล ต่อความสำเร็จในการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติ ประกอบด้วย 1) องค์ ความรู้ และการส่งผ่านความรู้ 2) คนหรือทรัพยากรบุคคล โดยระบุว่าจำเป็นต้องมีบุคลากรที่มี คุณลักษณะ คือ ผู้บริหารระดับสูงต้องมีความมุ่งมั่น มีนโยบายที่ชัดเจน และพร้อมที่จะสนับสนุน ทรัพยากร ผู้บริหารระดับกลางต้องมีความเป็นผู้นำ ระดับปฏิบัติการต้องมีความพร้อมที่จะเรียนรู้ ร่วมกันและมีสำนึกแห่งคุณภาพ และ 3) การมีส่วนร่วม ที่หมายถึงการมีส่วนร่วมของหน่วยงาน และบุคลากรในมหาวิทยาลัยทุกระดับ และเสนอว่าการประกันคุณภาพการศึกษาจะมีประสิทธิผล ต่อเมื่อมีการประเมินผลการดำเนินงานตามภารกิจของสถาบันอย่างต่อเนื่อง (สำนักงานวิชาการ และวางแผน มหาวิทยาลัยเอเซียอาคเนย์, 2545, หน้า 30) มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ พบว่า การสร้างความเข้าใจในกระบวนการควบคุมคุณภาพ เป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้การนำ นโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติได้อย่างแท้จริง โดยเริ่มจากหน่วยงานสนับสนุน

การศึกษา เพื่อการสร้างแนวทางและสร้างดัชนีบ่งชี้คุณภาพของ 9 องค์ประกอบของ ทบวงมหาวิทยาลัยกำหนดในปี พ.ศ.2543 และได้กำหนดดัชนีบ่งชี้คุณภาพที่มีความจำเป็นต่อการ จัดการศึกษาในระดับคณะวิชา และดัชนีบ่งชี้คุณภาพที่มีความจำเป็นต่องานสนับสนุนการศึกษา ให้เป็นดัชนีบ่งชี้คุณภาพทั่วไป (Common Indicator) และมีทุกหน่วยงาน ให้คณะวิชา หน่วยงาน สนับสนุนการศึกษารสร้างดัชนีบ่งชี้คุณภาพเฉพาะงานของตนเอง (Specific Indicator) เพื่อเพิ่ม คุณภาพที่เฉพาะของตนเอง รวมเข้าเป็นดัชนีบ่งชี้คุณภาพของหน่วยงานตน จนได้ดัชนีบ่งชี้ คุณภาพและองค์ประกอบคุณภาพ เป็นของมหาวิทยาลัย จากการมีส่วนร่วมของบุคลากรทุกหน่วย ด้วยความเข้าใจในความสำคัญของการประกันคุณภาพการศึกษา (อุไรพรรณ เจนวาณิชยานนท์ และ สุวรรณี มงคลรุ่งเรือง, 2545, หน้า 50-51) อุทุมพร จามรมาน (2540, หน้า 108) ได้เสนอว่า การประกันคุณภาพการศึกษาของสถาบันการอุดมศึกษา มักมุ่งไปที่องค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับ มหาวิทยาลัย เช่น ปรัชญา หลักสูตร การบริหารจัดการ การใช้สถานที่ อาจารย์ นักศึกษา เป็นต้น ซึ่งในเรื่องของการประเมินองค์ประกอบแต่ละด้านจะเป็นการสรุปทีละด้าน เมื่อนำมาประมวลเข้า ด้วยกันทุกด้านที่เรียกว่า "ดัชนีบ่งชี้" จึงจะสามารถเห็นภาพรวมการดำเนินการของสถาบัน ในการ จัดอันดับมหาวิทยาลัยด้านการประกันคุณภาพการศึกษา จึงนิยมใช้ดัชนีบ่งชี้มาเป็นตัวชี้ผลการ ประกันคุณภาพสู่สาธารณะชน

การวัดหรือการประเมินคุณภาพการศึกษา โดยเฉพาะระดับอุดมศึกษา มีความซับซ้อน มีปัจจัยที่เกี่ยวข้องและรับผลกระทบมากมาย นักการศึกษาต่างก็สนใจให้ความสำคัญกับแนวทาง ในการประเมินคุณภาพหลังดำเนินการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา ซึ่ง แอสติน (Astin, 1988) รวบรวมไว้ ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับความมีชื่อเสียง (Reputation) เป็นรูปแบบที่พัฒนาจากการประเมิน โดยระบบผู้เชี่ยวชาญ (Connoisseurship Model)
 2. แนวคิดเกี่ยวกับทรัพยากร (Resources) พิจารณาจากตัวบ่งชี้ 3 ตัวคือ คุณภาพ อาจารย์ คุณภาพนักศึกษา และลักษณะทางกายภาพ งบประมาณ
 3. แนวคิดเกี่ยวกับผลิตผล (Outcome) ใช้คุณภาพของผลผลิตเป็นตัวบ่งชี้ วัดจาก ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักศึกษา ผลงานวิชาการของอาจารย์ เป็นต้น
 4. แนวคิดเกี่ยวกับมูลค่าเพิ่ม (Value-Added) หมายถึง การวัดความเปลี่ยนแปลงของ นักศึกษาในเรื่องความรู้ บุคลิกภาพ และความเป็นนักวิชาชีพที่เกิดขึ้นระหว่างรับการศึกษา
- การประเมินผลการดำเนินงานประกันคุณภาพการอุดมศึกษาไทยที่ สำนักงานรับรอง มาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา รายงานผลการประเมิน และการดำเนินงานด้านการ

ประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรฐานการจัดการศึกษาอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ 4 พฤศจิกายน 2543 จนถึง 1 ตุลาคม 2548 โดยวิเคราะห์จากสถาบันการศึกษา ในระดับอุดมศึกษา ทั้งสิ้น 173 สถาบัน และประเมิน 8 มาตรฐาน 28 ตัวบ่งชี้ พบว่า คุณภาพสถาบันอุดมศึกษาเป็น ดังนี้

1. ด้านคุณภาพบัณฑิต จุดเด่นคือ การมีงานทำภายใน 1 ปีร้อยละ 82 และเป็นที่พอใจของนายจ้างในระดับดี แต่สถาบันอุดมศึกษาเฉพาะทางซึ่งรวมสังกัดกระทรวงสาธารณสุขด้วยนั้น ผลิตบัตตามความต้องการของสถาบันเองจึงมีงานทำทุกคน

2. ด้านการเรียนรู้ ความพยายามปรับการจัดการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญยังไม่ปรากฏผลสัมฤทธิ์ที่ชัดเจน แต่ความพึงพอใจของนักศึกษาต่อการสอนของอาจารย์ในระดับมาก แต่ผลการประเมินพบว่า สถาบันอุดมศึกษาเฉพาะทางมีจุดเด่นในการจัดการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ และความพึงพอใจของนักศึกษาต่อการสอนของอาจารย์ในระดับมากเช่นกัน โดยข้อค้นพบเหมือนกันของสถาบัน คือ การทำวิจัยของอาจารย์เพื่อพัฒนาการเรียนรู้้น้อยมาก และนักศึกษาเรียนรู้จากโครงการน้อยมาก

3. ด้านการส่งเสริมการเรียนรู้ จุดเด่นอยู่ที่จำนวนคอมพิวเตอร์ต่อนักศึกษา และสัดส่วนนักศึกษาต่ออาจารย์ไม่สูงเกินไป แต่คุณวุฒิอาจารย์ต่ำกว่ามาตรฐานมาก อย่างไรก็ตามผลการประเมิน มีข้อสังเกตว่าสถาบันอุดมศึกษาเฉพาะทาง มีสัดส่วนนักศึกษาต่ออาจารย์ต่ำสุด ค่าใช้จ่ายห้องสมุดต่อนักศึกษาและค่าใช้จ่ายทั้งหมดของสถาบันต่อนักศึกษาสูงสุด

4. ด้านการวิจัยและงานสร้างสรรค์ ภาพรวมของสถาบันอุดมศึกษายังไม่ได้มาตรฐาน ทั้งปริมาณการวิจัย การเผยแพร่ การใช้ประโยชน์ รวมทั้งเงินทุนการวิจัยทั้งภายนอกและภายในสถาบัน

5. ด้านการบริการวิชาการ หรือวิชาชีพ เป็นอีกมาตรฐานหนึ่งที่ไม่ได้ตามที่กำหนด โดยในภาพรวมการบริการวิชาการ หรือวิชาชีพของอาจารย์เฉลี่ยยังน้อยมาก หรือการเป็นกรรมการวิชาการ รวมทั้งวิชาชีพภายนอกยังอยู่ในระดับค่อนข้างน้อย

6. ด้านการทำนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม ภาพรวมของอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาค่อนข้างน้อย แต่ในสถาบันอุดมศึกษาเฉพาะทาง อาจารย์มีกิจกรรมทำนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรมสูงสุดประมาณ 3 ปีเศษต่อ 1 กิจกรรม ต่อคน

7. ด้านการบริหารจัดการ ในภาพรวมพบว่า มีการบริหารแบบกระจายอำนาจ ค่าใช้จ่ายจึงกระจายไปสู่หน่วยปฏิบัติ โดยเฉลี่ยสถาบันอุดมศึกษามีเงินเหลือจ่ายสุทธิร้อยละ 9

ของงบดำเนินการซึ่งอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ แต่แนวโน้มการบริหารจัดการด้านการเงินและการบริหารทั่วไปค่อนข้างได้มาตรฐาน

8. ด้านระบบประกันคุณภาพภายใน ยังเป็นความพยายามแต่ยังไม่มีผลสัมฤทธิ์ชัดเจน การดำเนินการประกันคุณภาพภายในยังไม่ได้มาตรฐานที่ควรจะเป็น

สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา ได้มีข้อเสนอสำหรับสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการดำเนินการประกันคุณภาพการศึกษา จากผลการประเมินข้างต้น ดังนี้

1. เร่งรัดให้มีการกำหนดมาตรฐานอุดมศึกษาของชาติ เพื่อเป็นเป้าหมายในการจัดการศึกษาอุดมศึกษาของประเทศไทย และของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง อันเป็นจุดเริ่มต้นของระบบการประกันคุณภาพภายในที่มีคุณภาพ และสอดคล้องกับเอกลักษณ์ของสถาบันอุดมศึกษา

2. เร่งรัดการปรับปรุงกฎกระทรวง ว่าด้วยการประกันคุณภาพการศึกษา เพื่อให้การประกันคุณภาพมีเอกภาพ ทั้งการประกันคุณภาพภายในและภายนอก รวมทั้งประกอบด้วยระบบการประกันคุณภาพที่ครบถ้วน ทั้งระบบการพัฒนาคูณภาพ ระบบการติดตามคุณภาพ และระบบการประเมินคุณภาพ อีกทั้งมีการดำเนินการประกันคุณภาพด้วยการวิจัยสถาบัน การประเมิน และการพัฒนาคูณภาพมาตรฐานของสถาบันอุดมศึกษาอย่างต่อเนื่อง

3. เร่งรัดการสร้างระบบกลไกเกี่ยวกับเอกภาพระบบสารสนเทศ เพื่อการบริหารและการประกันคุณภาพการศึกษาของระบบอุดมศึกษาของไทย

4. เร่งรัดให้มีการประกันคุณภาพและมาตรฐานของสถาบันอุดมศึกษาของไทยที่หลากหลาย ปรึชญา และหลายรูปแบบการจัดการศึกษา เพื่อให้มั่นใจว่าเป็นการให้โอกาสทางการศึกษาแก่ผู้เรียน ต้องประกันคุณภาพการศึกษาที่จัดให้ไม่ว่าจะจัดในรูปแบบใดก็ตาม

5. กำหนดให้เป็นวาระแห่งชาติในการผลิต การพัฒนา รักษาระดับคุณภาพอาจารย์ อุดมศึกษาให้ได้มาตรฐาน ทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ อีกทั้งส่งเสริม สนับสนุน ให้อาจารย์ อุดมศึกษามีวิถีชีวิตและคุณภาพชีวิตในการทำงานที่ได้มาตรฐาน เพื่อปฏิบัติการกิจ "วิจัยในเรื่องที่สอน และสอน- บริการวิชาการ- ทำนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรมในเรื่องที่วิจัย"

6. แสวงหาระบบและกลไก ในการผลิตบัณฑิตที่ตรงกับความต้องการของประเทศที่มีดุลยภาพของกระบวนทัศน์ (Demand Side Approach and Supply Side Approach)

7. จัดให้มีหน่วยงานระดับชาติในการทำหน้าที่ประเมินประสิทธิภาพการสอนและการวิจัยการติดตามบัณฑิต และความพึงพอใจของผู้ใช้บัณฑิตที่เป็นมาตรฐาน สามารถนำผลมาจัดเปรียบเทียบกันได้ และไม่เกิดความซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน

8. ให้มีการนำปัจจัยด้านคุณภาพ เป้าหมายและรูปแบบของสถาบันอุดมศึกษา เป็น

ปัจจัยหลักในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณสนับสนุนสถาบันอุดมศึกษา

9. ส่งเสริมและสนับสนุนให้นิสิต นักศึกษา โดยเฉพาะองค์การนิสิต นักศึกษาให้มีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนการประกันคุณภาพการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษา โดยเฉพาะการปรับ "การเรียนรู้" และเปลี่ยน "การสอน" ระดับอุดมศึกษาให้เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ

นอกจากนั้น ยังมีข้อเสนอแก่สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา ในการประเมินคุณภาพภายนอกสถาบันอุดมศึกษาต่อไปว่า ควรกำหนดวัตถุประสงค์เฉพาะ เพื่อกระตุ้นการพัฒนาสถาบันอุดมศึกษา และระบบอุดมศึกษาของไทยโดยการประเมินเพื่อรับรองมาตรฐานเป็นรายมาตรฐาน เป็นกลุ่มสาขาวิชา และเป็นรายสถาบัน โดยใช้รูปแบบกลายาณมิตร ประเมินต่อไป ในการประเมินควรมีการกำหนดเป็นกลุ่มสถาบัน มีการกำหนดเกณฑ์ประเมินในตัวบ่งชี้ต่าง ๆ แบบอิงกลุ่ม อิงเกณฑ์ และอิงสถาบันทั้งเชิงการบรรลุแผนของสถาบันและพัฒนากิจการของสถาบัน ในช่วงการประเมิน

ผลการประเมินในรายงานของ สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา ยังพบว่า สถาบันอุดมศึกษาของไทยมีความหลากหลายวัตถุประสงค์และหลายรูปแบบอย่างมาก จึงเห็นสมควรออกแบบระบบประเมินให้สอดคล้องกับธรรมชาติ ปณิธาน และเอกลักษณ์ของสถาบันให้มากที่สุด

การพัฒนาแบบจำลองเพื่อศึกษาการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติ

จากการทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องและผลการศึกษาการประเมินผลการดำเนินการประกันคุณภาพอุดมศึกษา ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ร่วมกับการสังเคราะห์ผลงานวิจัยทั้งในและต่างประเทศในตารางที่ 1 และ 2 ภาคผนวก ก. เพื่อการสนับสนุนให้เห็นว่าการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติมีความสำคัญ ในการพัฒนามาตรฐานการจัดการศึกษาของประเทศโดยเฉพาะสถาบันอุดมศึกษาเฉพาะทางด้านวิชาชีพ การศึกษารูปแบบการดำเนินงานของสถาบันภายใต้ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติ ของสถาบันอุดมศึกษากระทรวงสาธารณสุข จัดว่าเป็นการศึกษาเชิงวิเคราะห์นโยบายสาธารณะที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ของประเทศ และทันกับความต้องการพัฒนาการจัดการศึกษาของประเทศให้มีคุณภาพและมาตรฐานตามที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดไว้ ภายใต้เงื่อนไขการกำกับ ควบคุมนโยบายภารกิจการผลิตและพัฒนาบุคลากรด้านสุขภาพของกระทรวงสาธารณสุข (สถาบันพระบรมราชชนก) การจัดการอุดมศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) การรับรองหลักสูตรและบัณฑิตวิชาชีพของสภา

การพยาบาล และภายใต้การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐาน จากสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา) และสรุปเบื้องต้นได้ว่ากระบวนการนํานโยบายประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติ ของสถาบันการศึกษา สังกัดกระทรวงสาธารณสุข เป็นความสัมพันธ์เชื่อมโยงของตัวแปร ดังนี้

1. ตัวแปรปัจจัยสาระนโยบาย เป็นการศึกษาภายใต้ความเชื่อว่านโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาเป็นนโยบายสาธารณะด้านการจัดการศึกษา ที่เป็นประโยชน์แก่สังคมโดยรวม การศึกษาความสัมพันธ์ของสาระนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษามุ่งคํประกอบหลักคือ มี

1.1 วัตถุประสงค์นโยบาย เป็นส่วนสำคัญที่ช่วยให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีความเข้าใจ มองเห็นแนวทางการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จ ไม่มีการบิดเบือนหรือการขัดแย้งของวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายเดิมที่กำหนดไว้ ซึ่งต้องอาศัยความชัดเจนของตัววัตถุประสงค์ การระบุหรือการแฝงไว้ในประกาศนโยบาย ที่ต้องใช้ในการแปลความหมายสู่การนำไปปฏิบัติ จึงเป็นสิ่งสำคัญของสาระนโยบายที่จะช่วยหรือเป็นอุปสรรคของการนํานโยบายไปปฏิบัติ

1.2 ความสอดคล้องของแนวปฏิบัติ เนื่องจากหน่วยปฏิบัติเป็นหน่วยรับนโยบายที่หลากหลาย หากแนวปฏิบัตินโยบายระบุขั้นตอนที่ไม่ซับซ้อน หรือแนวปฏิบัติที่สอดคล้องกับภารกิจที่หน่วยปฏิบัติดำเนินกิจกรรมอยู่ จะช่วยให้การนํานโยบายไปปฏิบัติเกิดได้ดี และมีกลไกของความต่อเนื่อง แต่หากแนวปฏิบัติไม่ชัดเจน ระบุให้เห็นแนวทางการบรรลุเป้าหมายไม่ได้ หรือไม่สอดคล้องกับการปฏิบัตินโยบายหรือภารกิจอื่น ๆ จะก่อให้เกิดปัญหาของการนํานโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติให้สำเร็จได้ ทั้งนี้ความสัมพันธ์ของแนวปฏิบัติอาจไม่จำเป็นต้องละเอียดเป็นขั้นตอน แต่ช่วยให้ผู้นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ มองเห็นแนวทางปฏิบัติไปในแนวทางเดียวกับภารกิจตามปรัชญาของหน่วยปฏิบัติ

1.3 มาตรฐานนโยบาย เป็นสาระจำเป็นของนโยบายเพื่อให้เกิดการปฏิบัติได้จริง เนื่องจากการมีเป้าหมายระยะสั้นของการปฏิบัติ นอกจากสร้างความมั่นใจให้ผู้ปฏิบัติแล้ว ในแง่ของกระบวนการบริหารยังสามารรถแก้ไขแนวทางการปฏิบัติได้ทันการ และยังมีความสัมพันธ์เกี่ยวโยงต่อการสนับสนุนเพื่อให้เกิดการปฏิบัตินโยบายเพื่อให้เกิดผลสำเร็จอย่างไร ความชัดเจนของมาตรฐานนโยบายที่เข้าใจง่าย ช่วยให้เกิดการนํานโยบายไปปฏิบัติได้ดี และการมีหลักการที่ไม่ซับซ้อนในการทำความเข้าใจในมาตรฐานก็จะช่วยให้การสื่อสารนโยบายในวงกว้าง เพื่อความร่วมมือเกิดขึ้นได้ง่าย หากมาตรฐานนโยบายไม่ชัดเจนก็จะทำให้เกิดความคลาดเคลื่อนในการวางแผนปฏิบัติ และส่งผลให้การปฏิบัติไม่บรรลุผลสำเร็จในที่สุด ผู้ปฏิบัติก็ไม่เกิดแรงจูงใจที่จะปฏิบัติต่อไปเป็นผลกระทบต่อเนื่อง

2. การสนับสนุนการปฏิบัติในระดับสถาบันการศึกษา ที่มีองค์ประกอบหลักของ การ

2.1 ส่งเสริมทางเทคนิควิชาการ จากหน่วยงานกลางและหน่วยงานระดับสูงในรูปของการทำความเข้าใจในเอกสาร คู่มือ การประกันคุณภาพการศึกษา รวมทั้งการเป็นที่ปรึกษาช่วยเหลือหรือแก้ปัญหาในขั้นตอนปฏิบัติ การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ หรือการเก็บหลักฐานเอกสาร แนวทางการพัฒนาการจัดการเรียนการสอน หรือการกำกับติดตามอย่างต่อเนื่อง ล้วนแต่เป็นการสนับสนุนที่จะช่วยให้หน่วยปฏิบัติระดับสถาบันการศึกษาสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติได้ดี ที่สำคัญและผลการศึกษาพบว่ามีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติ คือ วิทยาการใหม่ ๆ เกี่ยวกับนโยบายและการปฏิบัติ และโอกาสการมีส่วนร่วมกับหน่วยงานระดับสูง

2.2 ความร่วมมือจากภายนอก เป็นการสนับสนุนที่ต้องอาศัยกระบวนการติดต่อสื่อสารประสานงาน ของบุคลากรในหน่วยงานกับท้องถิ่น สัมพันธภาพของผู้นำและบุคลากรอื่น ลักษณะการร่วมกิจกรรมในชุมชน การสร้างศรัทธาและการสร้างความไว้วางใจ จากหน่วยงานอื่น ๆ ในการปฏิบัติตามแนวทางที่วางแผนที่เห็น ทั้งด้านการจัดการเรียนการสอน รวมทั้งการขอสนับสนุนทรัพยากร ในรูปแบบการให้เปล่า การให้ยืม การช่วยเหลือด้านคำแนะนำ การใช้แหล่งค้นคว้า การร่วมมือในการฝึกปฏิบัติ การมีส่วนร่วมในการเรียนรู้และกิจกรรมภูมิปัญญาท้องถิ่น

2.3 การสนับสนุนให้มีความเพียงพอของทรัพยากร โดยเฉพาะทรัพยากรที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย เช่น เอกสารที่ช่วยในการสื่อสารสาระนโยบาย มาตรฐานของนโยบายหรือผลที่นโยบายคาดหวังให้เกิดอย่างเป็นรูปธรรม แนวทางการปฏิบัติที่เป็นตัวอย่าง เป็นต้น นอกเหนือจากการส่งเสริมให้มีวัสดุอุปกรณ์เหมาะสมกับการปฏิบัติ ในแต่ละช่วงเวลา ทรัพยากรที่เป็นดัชนีการวัดผลการปฏิบัติ ทรัพยากรที่ขอความร่วมมือจากท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่นได้ โดยไม่มีความยุ่งยากในเรื่องระเบียบปฏิบัติ และการดูแลให้มีความทันสมัยเพียงพอกับความจำเป็นกับการปฏิบัติ เช่น โปรแกรมการเก็บข้อมูลด้วยระบบสารสนเทศ บุคลากรที่ปรึกษา เป็นต้น

2.4 การพัฒนามูลฐาน เพื่อให้เกิดความเข้าใจในสาระนโยบาย แนวทางการปฏิบัติ การใช้เทคนิคที่ทันสมัยเพื่อการปฏิบัติ ทั้งด้านความรู้ที่จัดการประชุม ชี้แจง สัมมนาภายนอก หน่วยงาน การศึกษาคู่มือ เอกสาร อย่างต่อเนื่องเพื่อรับรู้เหตุการณ์เปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวข้องกับการประกันคุณภาพการศึกษา และการให้โอกาสมีส่วนร่วมในกิจกรรมการประกันคุณภาพการศึกษา กับหน่วยงานอื่น รวมทั้งการจัดการอบรมภายในหน่วยงาน ทั้งเป็นรูปแบบทางการและไม่เป็นทางการ เช่น การสอนงาน การทดลองใช้เกณฑ์การประเมินภายใน เป็นต้น ทั้งนี้การพัฒนามูลฐานยังรวมถึงการเปิดโอกาสในด้านการศึกษาต่อเพื่อเพิ่มวุฒิการศึกษา การอบรมระยะสั้น เฉพาะทาง และการเรียนรู้ด้วยวิธีการต่าง ๆ ที่เชื่อว่าจะส่งผลให้บุคลากรในหน่วยงานสามารถ

เพิ่มพูนความสามารถในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และเป็นการสร้างแรงจูงใจให้ร่วมมือปฏิบัติอีกทางหนึ่ง

3. ความสามารถหรือศักยภาพของหน่วยปฏิบัติ ในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในสถานการณืแวดล้อมของหน่วยปฏิบัติเอง ซึ่งจากแนวคิดทั้งหลายที่ทบทวนต่างก็เสนอว่าหน่วยปฏิบัติเป็นปัจจัยหลักที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยตรง องค์ประกอบหลักของหน่วยปฏิบัติที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติ คือ

3.1 โครงสร้างขององค์กร ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการประสานงาน การมอบหมายงาน การติดตามและการให้อำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการ ทำให้เกิดการปฏิบัติภายใต้การบังคับบัญชาชั้นที่มีความคล่องตัว หรือการมีสายบังคับบัญชาหลายชั้นตอน เพื่อเพิ่มการตรวจสอบหรือร่วมรับผิดชอบ การจัดโครงสร้างเฉพาะกิจเป็นการยอมรับกันภายใน เกี่ยวกับการมอบหมายอำนาจและหน้าที่ให้รับผิดชอบ เป็นต้น

3.2 ภาวะผู้นำของผู้บริหาร เป็นความสามารถหรือทักษะที่แตกต่างกันของผู้บริหารสถาบันการศึกษา ที่มีผลต่อการสร้างความไว้วางใจจากบุคลากรในองค์กรหรือหน่วยงานปฏิบัติ สามารถเปลี่ยนแปลงทัศนคติของบุคลากรในสถาบันการศึกษา ให้ยอมรับนโยบายและร่วมมือปฏิบัติ ความสามารถในการจูงใจให้เกิดความกระตือรือร้นในการปฏิบัติ ส่งเสริมความรับผิดชอบ ต่อผลการประเมินและผลการปฏิบัติในภาพรวม การสร้างความรู้สึกร่วมกันต่อผลงานของสถาบันการศึกษาทั้งในการประกันคุณภาพภายในและการพร้อมรับการประเมินภายนอก ซึ่งทัศนคติ ความเข้าใจของผู้บริหารต่อนโยบายเป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยให้แสดงความเป็นผู้นำในการปฏิบัติทั้งหน่วยปฏิบัติได้ ในขณะที่หลายหน่วยปฏิบัติต้องการภาวะผู้นำที่เป็นแบบอย่างการปฏิบัติ กล้าคิด กล้าทำสิ่งใหม่ ๆ ที่สร้างสรรค์ให้เกิดการพัฒนาในระดับหน่วยปฏิบัติ รวมทั้งความสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ล้วนเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับความสามารถของสถาบันการศึกษาในการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติ

3.3 การบริหารจัดการในหน่วยปฏิบัติ เป็นความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานที่ใช้กลไก การดำเนินงานภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดการปฏิบัติ เรื่องทรัพยากรภายในทั้งคน เงิน วัสดุอุปกรณ์ การจัดการภาระงานของบุคลากร การติดตามการใช้ประโยชน์ทรัพยากรการศึกษา และที่สำคัญคือ การจัดสรรทรัพยากรที่อยู่ให้มีความพร้อมในการใช้ประโยชน์ มีความคล่องตัวในการนำทรัพยากรต่าง ๆ มาใช้เพื่อการปฏิบัติ ไม่มีความยุ่งยากซับซ้อนในการใช้ทรัพยากรเพื่อการปฏิบัติ เพราะการจัดสรรให้มีการใช้ประโยชน์ได้ มีความสำคัญกว่าการมีปริมาณทรัพยากรที่มากแต่ไม่สามารถนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ในทางปฏิบัติจริง

3.4 บุคลากรปฏิบัติ ที่หมายถึงบุคลากรทุกระดับในสถาบันการศึกษา ทั้งบุคลากรบริหาร บุคลากรสายการสอน บุคลากรสายสนับสนุน ที่สามารถใช้ความรู้ ทักษะของตนเองอย่างเต็มศักยภาพในการปฏิบัติ การพัฒนาตนเองและกระตือรือร้นต่อการพัฒนาเพื่อการปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพ ความตั้งใจและเต็มใจปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนด และความร่วมมือแสดงความรับผิดชอบต่อการคิด การทำ การประเมินคุณภาพการศึกษาภายในสถาบันการศึกษา เป็นปัจจัยที่ช่วยผลักดันหรือต่อต้านการปฏิบัติที่เห็นได้ชัดเจน การเรียกร้อง การมีโอกาสมีส่วนร่วม หรือการได้รับความไว้วางใจ ตลอดจนการยอมรับในสถาบันการศึกษาว่ามีบทบาทต่อการประกันคุณภาพการศึกษามากน้อยเพียงใด ล้วนมีความสัมพันธ์ต่อการนាំนโยบายไปปฏิบัติของสถาบันการศึกษา

3.5 ระบบการทำงาน ที่เป็นรูปแบบของสถาบันการศึกษาเอง ซึ่งเป็นปัจจัยหลักที่แสดงถึงวัฒนธรรมการทำงาน ความตั้งใจหรือความพอใจในการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการ การหมุนเวียนผู้รับผิดชอบงานประกันคุณภาพ การประชุมแบบไม่เป็นทางการ การทำงานเป็นกลุ่มย่อยเป็นทีม หรือการรวมกลุ่มเพื่อการถ่ายทอดเทคนิคการปฏิบัติ การจัดการเรียนการสอน การใช้สื่อเทคโนโลยีที่ทันสมัย เป็นต้น เพื่อให้เกิดการนាំนโยบายไปปฏิบัติได้ในสถาบันการศึกษา

4. ผลของการนាំนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งการนាំนโยบายไปปฏิบัติอาจประสบผลสำเร็จหรือประสบความล้มเหลว เครื่องวัดหรือดัชนีหรือแนวทางที่จะทำให้เกิดทิศทางหรือผลของการนាំนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติ ที่ผู้วิจัยศึกษา ประกอบด้วย

4.1 ด้านผู้เรียน ซึ่งผลที่เกิดขึ้นจากการนាំนโยบายไปปฏิบัติในระดับสถาบันการศึกษาที่เป็นรูปธรรม ในเชิงพัฒนาการของการเรียนรู้ การเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น ทั้งในการมีโอกาสเข้ารับการศึกษของผู้เรียน โอกาสการมีส่วนร่วมในกิจกรรม และผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียนต่อกระบวนการเรียนรู้ที่ได้รับ ทั้งด้านกายภาพและความพึงพอใจในการเรียน โดยผลด้านผู้เรียนจะเป็นภาพสะท้อนของผลงานสถาบันการศึกษาต่อสังคมภายนอก ว่าบรรลุวัตถุประสงค์นโยบายการประกันคุณภาพการศึกษามากน้อยเพียงใด ผลผลิตที่มีความสามารถในการเรียนรู้และพัฒนาตนเอง สามารถทำงานร่วมกับผู้อื่นได้ มีทักษะและภูมิปัญญาในงาน มีจิตสำนึกในฐานะส่วนหนึ่งของสังคมโลกที่ดี

4.2 มาตรฐานทางวิชาการ หรือผลด้านการวัดและประเมินผลการเรียน ของการจัดการศึกษาในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เกิดการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษารายวิชา รายภาคการศึกษา รายปีการศึกษาหรือการให้น้ำหนักคะแนนในรูปแบบการเรียนภาคทฤษฎี-ปฏิบัติ การแบ่งเกณฑ์ในการบูรณาการวิชา-หลักสูตร โดยกระบวนการ

ประเมินผลการเรียนการสอนตามสภาพจริง สามารถใช้ประโยชน์จากผลการประเมินมาพัฒนาการเรียนการสอนได้ดี นโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาคาดหวังให้มีระบบการวัดและประเมินที่มีคุณภาพ สามารถตอบเอกลักษณ์ของการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษาได้ในที่สุด

4.3 คุณลักษณะทางวิชาชีพ เนื่องจากภารกิจของสถาบันการศึกษา สังกัดกระทรวงสาธารณสุข เป็นสถาบันการศึกษาเฉพาะทางที่แสดงถึงเอกลักษณ์ของการจัดการเรียนรู้จากสถานบริการจริง การเน้นการเข้าชุมชนและปลูกฝังความรักในวิชาชีพ การเป็นคนดีมีคุณธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพ การบรรลุคุณภาพด้านนี้จึงมีเพียงบรรลุวัตถุประสงค์นโยบายการประกันคุณภาพการศึกษา การปลูกฝังความรักในวิชาชีพ ความภาคภูมิใจในการปฏิบัติงานบริการสุขภาพ เป็นผู้ที่มีความซื่อสัตย์ มีวินัย ความรับผิดชอบต่อตนเองและผู้อื่น เสียสละ รวมทั้งเห็นความสำคัญในการดูแลสุขภาพตนเอง การหลีกเลี่ยงสิ่งต่าง ๆ ที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความพร้อมในการนำความรู้เพื่อการสร้างประสบการณ์ทางวิชาชีพ และบริการสังคมอย่างมั่นใจ แต่ยังบรรลุวัตถุประสงค์ของภารกิจหลักและการรับรองหลักสูตรและผลผลิตจากสภาวิชาชีพอีกด้วย

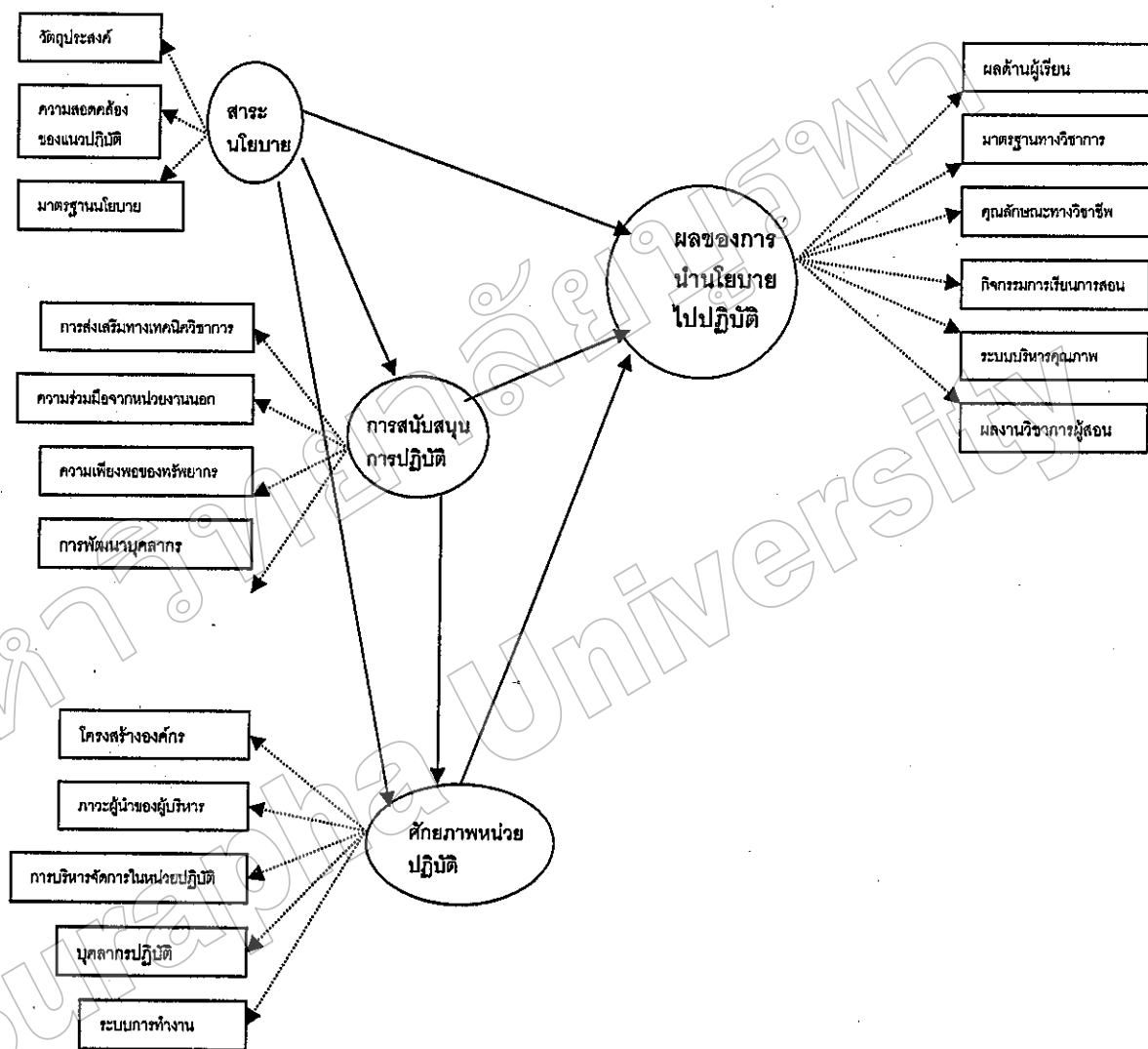
4.4 กิจกรรมการเรียนการสอน ในขั้นตอนนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษา ไปปฏิบัติ ภายใต้การมุ่งเน้นการจัดการศึกษาที่เน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง และการเรียนรู้ตลอดชีวิต แนวทางการพัฒนาคุณภาพการจัดการเรียนการสอนที่เป็นต้นนี้ได้ดีต้นหนึ่งคือ การจัดให้มีความหลากหลายรูปแบบของการจัดการสอน การใช้สื่อการสอนที่ทันสมัย การค้นคว้าและการใช้แหล่งค้นคว้าความรู้ ทั้งในห้องเรียนและสังคมภายนอกเพราะการระดมทรัพยากรและความร่วมมือจากแหล่งต่าง ๆ ทั้งภายในและนอกสถาบันการศึกษา ในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน เป็นหนึ่งในกระบวนการพัฒนาการจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพสูงสุด ทั้งยังสอดคล้องกับความต้องการของสังคม

4.5 ระบบบริหารคุณภาพ เนื่องจากการกำหนดขั้นตอนการประกันคุณภาพภายใน เพื่อพร้อมรับการประเมินภายนอกประกอบด้วย การควบคุม ติดตามและการประเมินคุณภาพ ซึ่งสถาบันการศึกษาต่างมีอิสระในการวางแผนการปฏิบัติในรูปแบบที่มีการเปลี่ยนแปลงหรือปรับเปลี่ยนให้สามารถดำเนินการได้คล่องตัว อาจมีการจัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจ การขอความร่วมมือจากหน่วยอื่น การจัดกิจกรรมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติ และระบบการประกันคุณภาพภายในหมายถึงการพัฒนาคุณภาพ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารการศึกษา เพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาอย่างต่อเนื่อง การเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นหรือเห็นผลของระบบบริหารคุณภาพ จึงเป็นต้นที่บอกได้ว่าระบบที่มีความต่อเนื่องและสัมพันธ์เชื่อมโยงกับคุณภาพตัวอื่นได้ เป็นผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

4.6 ผลงานวิชาการผู้สอน ในการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติ บุคลากรปฏิบัติเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อน ให้เกิดการปฏิบัติได้จริงในสถาน การศึกษา โดยความร่วมมือปฏิบัติตามแผนของสถานการศึกษา และยังคงปฏิบัติภารกิจใน บทบาทของตนเอง โดยเฉพาะการจัดการเรียนการสอน การพัฒนาตนเองทั้งด้านวิชาการและการ จัดกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งพัฒนาการหรือดัชนีหนึ่งที่บอกคุณภาพของบุคลากรผู้สอนได้ คือ การสร้าง องค์ความรู้ใหม่และนำมาพัฒนาการจัดการเรียนการสอน หรือการบริการวิชาการแก่สังคม ไม่ว่า ในรูปของเอกสารวิชาการ การวิจัย การเขียนตำราหรือการเผยแพร่ความรู้ ประสบการณ์ที่เป็น ประโยชน์ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้เป็นการเปลี่ยนแปลงที่เป็นผลของการนำนโยบายการประกันคุณภาพ การศึกษาไปปฏิบัติ ซึ่งการสร้างและพัฒนาองค์ความรู้ใหม่เป็นปัจจัยสำคัญของการพัฒนา คุณภาพ ประสิทธิภาพ และขีดความสามารถของคนไทย ใช้ความรู้ในการเพิ่มศักยภาพการแข่งขัน ของประเทศได้ต่อไป

การศึกษาระบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ ของสถานการศึกษา สังกัดกระทรวง สาธารณสุข เป็นการศึกษาว่ามีปัจจัยอะไรบ้างที่เกี่ยวข้องและมีอิทธิพลต่อการนำนโยบายประกัน คุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติ ปัจจัยแต่ละตัวมีอิทธิพลในลักษณะใด เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็น สภาพจริงของหน่วยปฏิบัติว่ามีปัจจัยใดสนับสนุนให้นโยบายไปปฏิบัติได้สำเร็จ หรือปัจจัยใดที่ เป็นปัญหาอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติทำให้ไม่ประสบความสำเร็จ วิธีการศึกษาวิธีการ หนึ่งที่ผู้วิจัยสนใจและเห็นว่าสอดคล้องกับแนวทางการวิจัยคือ การศึกษาในรูปแบบความสัมพันธ์ โครงสร้างเชิงสาเหตุของชุดปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยศึกษาความสัมพันธ์ของ ตัวแปรแฝงนอก (Latent Variables) หรือตัวแปรสาเหตุ 3 ตัวแปร คือ 1) สารนโยบาย ศึกษา ผ่านตัวแปรสังเกตได้ (Observed Variables) วัตถุประสงค์ ความสอดคล้องของแนวปฏิบัติ มาตรฐานนโยบาย 2) การสนับสนุนการปฏิบัติ ศึกษาผ่านตัวแปรสังเกตได้ การส่งเสริมทาง เทคนิควิชาการ ความร่วมมือจากหน่วยงานนอก ความเพียงพอของทรัพยากร การพัฒนา บุคลากร 3) ตัวแปรศักยภาพหน่วยปฏิบัติ ศึกษาผ่านตัวแปรสังเกตได้ โครงสร้างองค์การ ภาวะ ผู้นำของผู้บริหาร การบริหารจัดการในหน่วยปฏิบัติ บุคลากรปฏิบัติ และระบบการทำงาน ซึ่งทั้ง 3 ตัวแปร มีผลต่อตัวแปรแฝงใน (Internal Latent Variables) ที่เป็นตัวแปรผลคือ ผลของการนำ นโยบายไปปฏิบัติ วัดจากตัวแปรสังเกตได้ คือ ผลด้านผู้เรียน มาตรฐานทางวิชาการ คุณลักษณะทางวิชาชีพ กิจกรรมการเรียนการสอน ระบบบริหารคุณภาพ และผลงานวิชาการ ผู้สอน แสดงความเชื่อมโยงของตัวแปรที่ศึกษา สร้างเป็นรูปแบบจำลองหรือรูปแบบสมมติฐาน (Assumptive or Hypothesis Model) เป็นความสัมพันธ์โครงสร้างเชิงสาเหตุ (SEM: Structural

Equation Model) ของปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติ ของสถาบันการศึกษาสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ดังภาพที่ 13



ภาพที่ 13 รูปแบบจำลองความสัมพันธ์โครงสร้างเชิงสาเหตุ ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติ (Hypothesis Model)