

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

นโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาสของรัฐบาลมีประวัติความเป็นมาที่ชัดเจนตั้งแต่ปี พ.ศ.2496 โดยจัดการศึกษาในรูปแบบการศึกษาสงเคราะห์ในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ ของกระทรวงศึกษาธิการ การศึกษาวิจัยในเรื่อง การวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลกับการนำนโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาสทางการศึกษาไปปฏิบัติในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน องค์ความรู้พื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ศึกษา ประกอบด้วย แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาส การจัดการศึกษาสงเคราะห์ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเป็นแนวความคิดที่มีปรากฏอยู่ในสาขาสังคมศาสตร์มาเป็นเวลานาน แต่ขาดความชัดเจนในสาระและองค์ความรู้ จึงทำให้ดูเหมือนว่าไม่มีความสำคัญทางวิชาการ จนถึงปี 1970 ได้มีผู้เริ่มศึกษาเชิงเจาะลึกเรื่องเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติมากขึ้น ตั้งแต่นั้นมาได้มีนักวิชาการ โดยเฉพาะนักรัฐศาสตร์ได้ทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติอย่างกว้างขวาง ขณะเดียวกันได้มีการอภิปรายโต้เถียงกันเกี่ยวกับนโยบายต่าง ๆ ว่าจะมีวิธีการนำไปสู่การปฏิบัติหรือมีรูปแบบการบริหารใด จึงจะประสบผลสำเร็จ และในที่สุดนำไปสู่การปฏิบัติ ในขณะที่บางนโยบายไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้ประสบผลสำเร็จ และจากจุดนี้เองได้นำไปสู่การสร้างผลงานด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติหลากหลายมากมาย ขณะเดียวกันได้มีการสร้างความเข้าใจในกระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมากขึ้น

1. ความหมายของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

เพรสแมน และวิลดาฟสกี (Pressman & Wildavsky, 1973, p. XXI) ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือกระบวนการของปฏิสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่มีการกำหนดไว้ก่อนหน้านั้นแล้ว กับการกระทำหรือปฏิบัติการทั้งหลายที่มุ่งให้บังเกิดผลไปตามนั้น หรืออาจกล่าวได้ว่า เป็นความสามารถในการจัดการและประสานสิ่งที่จะกระทำให้บังเกิดผลในลักษณะที่เป็นลูกโซ่ความสัมพันธ์เชิงเหตุและผล ทั้งนี้เพื่อให้ผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นจากการกระทำเป็นไปตามที่มุ่งหวังเอาไว้ ซึ่งความหมายนี้ไม่แตกต่างกับแนวคิดของ แวน มิเตอร์ และแวน ฮอร์น

(Van Meter & Van Horn, 1975) โดยทั้งสองพยายามเสนอความหมายให้เฉพาะเจาะจงมากยิ่งขึ้น โดยให้นิยามการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การดำเนินการ โดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในภาครัฐหรือเอกชน ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวมุ่งที่จะก่อให้เกิดความสำเร็จโดยตรงตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ได้ตัดสินใจเอาไว้ อาจกระทำไว้ก่อนหน้านี้แล้ว

นักวิชาการที่มองการนำนโยบายไปปฏิบัติแตกต่างจากที่กล่าวมาแล้ว คือ บาร์แดช (Badach, 1980, p. 9) ซึ่งมองว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการทางการเมือง และเห็นว่ากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเกมการต่อสู้ โดยให้ความหมายว่า เป็นกระบวนการของกลยุทธ์ที่แสดงการปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มผลประโยชน์ทั้งหลาย ในอันที่จะต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งการบรรลุเป้าหมายของกลุ่มตน ซึ่งเป้าหมายที่กลุ่มเหล่านี้ต้องการให้เกิดขึ้นอาจสอดคล้องหรือไปกันได้หรือไม่ก็ได้กับเป้าหมายตามเจตนารมณ์ของนโยบาย

สำหรับ เควด (Quade, 1982, p. 305) มองการนำนโยบายไปปฏิบัติต่างจากนักวิชาการอื่น ๆ เล็กน้อย กล่าวคือ มองการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะของกระบวนการเปลี่ยนแปลงแผน โดยให้คำนิยามว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติหมายถึง กระบวนการจัดการกับแบบแผนการนำเพื่อการเปลี่ยนแปลงโดยตรงตามเจตนารมณ์ของนโยบาย โดยยอมรับต่อข้อกำหนดที่เกิดขึ้นจากการที่ได้มีการตัดสินใจไปก่อนแล้ว นั่นคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติจะเริ่มเกิดขึ้นภายหลังที่มีการตัดสินใจยอมรับวิธีปฏิบัติเฉพาะเรื่องนั้น ๆ ไปแล้ว นอกจากนี้ ยังมีนักวิชาการอีกหลายคนได้ให้ความหมายการนำนโยบายไปปฏิบัติที่แตกต่างกันไป ดังเช่น ซาบาเตียร์ และแมสมาเนียน (Sabatier & Mazmanian, 1980, pp. 538-560) ซึ่งมองว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติคือ การนำเอานโยบายพื้นฐานทั่วไป กฎหมาย คำสั่งของรัฐบาล มติคณะรัฐมนตรี หรือคำพิพากษาของศาลไปดำเนินการให้บรรลุผล และอเล็กซานเดอร์ (Alexander, 1985, p. 413) เห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติคือ การนำชุดการปฏิบัติ ซึ่งเป็นแผนการทำงานที่มุ่งส่งผลไปยังผู้ที่ตั้งใจจะให้ได้รับผลประโยชน์จากนโยบายเป็นการเฉพาะและเป็นการปฏิบัติในภาคสนาม

นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการของไทยได้ให้ความหมายไว้หลายคนด้วยกัน เช่น เฉลิมชัย จันทรร (2531, หน้า 68) กล่าวไว้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของการศึกษาว่า องค์การบุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องสามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหารทั้งมวลปฏิบัติงานให้บรรลุผลตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่ แค่นั้น เพียงใด การศึกษานำนโยบายไปปฏิบัติ จึงเป็นการแสวงหาวิธีการและแนวทางเพื่อปรับปรุงนโยบาย แผนงาน และการปฏิบัติในโครงการให้ดีขึ้น เนื้อหาสาระของการศึกษานำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นการแสวงหาข้อถกเถียงเกี่ยวกับปรากฏการณ์หรือสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นภายในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อที่จะศึกษาบทเรียนพัฒนาแนวทางและสร้างกลยุทธ์เพื่อที่จะทำให้การนำ

นโยบายไปปฏิบัติบังเกิดความสำเร็จ นอกจากนี้ สุภชัย ชวาระประภาส (2548, หน้า 90) มีความคิดเห็นว่า การนํานโยบายไปปฏิบัติ สามารถมองได้สองประเด็น คือ การนํานโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการ นั่นคือ มีความต่อเนื่องไม่หยุดนิ่ง มีขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรม ไม่ใช่กิจกรรมที่เกิดขึ้นชั่วคราวแล้วเลือนหายไป ไม่ใช่กิจกรรมที่เกิดขึ้นชั่วขณะ แต่เป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นไม่หยุดยั้ง แต่ละขั้นตอนมีความสัมพันธ์กันตลอดเวลา และประเด็นที่สอง คือการนํานโยบายไปปฏิบัติเป็นการดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายของนโยบาย ส่วน สมบัติ ชำรงธัญรงค์ (2546, หน้า 481-482) ให้ความหมายของการนํานโยบายไปปฏิบัติไว้ว่า การนํานโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าประสงค์ที่พึงปรารถนา เป็นสิ่งสำคัญที่สุดในกระบวนการนโยบายสาธารณะ การนํานโยบายไปปฏิบัติต้องกระทำควบคู่ไปกับการประเมินผลนโยบายจึงจะเป็นหลักประกันสำหรับความสำเร็จในการนํานโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ และจุดมุ่งหมายสูงสุดของการศึกษา การนํานโยบายไปปฏิบัติ คือการเสริมสร้างสมรรถนะในการนํานโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าประสงค์ที่พึงปรารถนาอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนั้นจึงจำเป็นต้องแสวงหาแนวทางในการป้องกัน และแก้ไขปัญหามา และอุปสรรคการนํานโยบายไปปฏิบัติไม่ให้เกิดความล้มเหลว

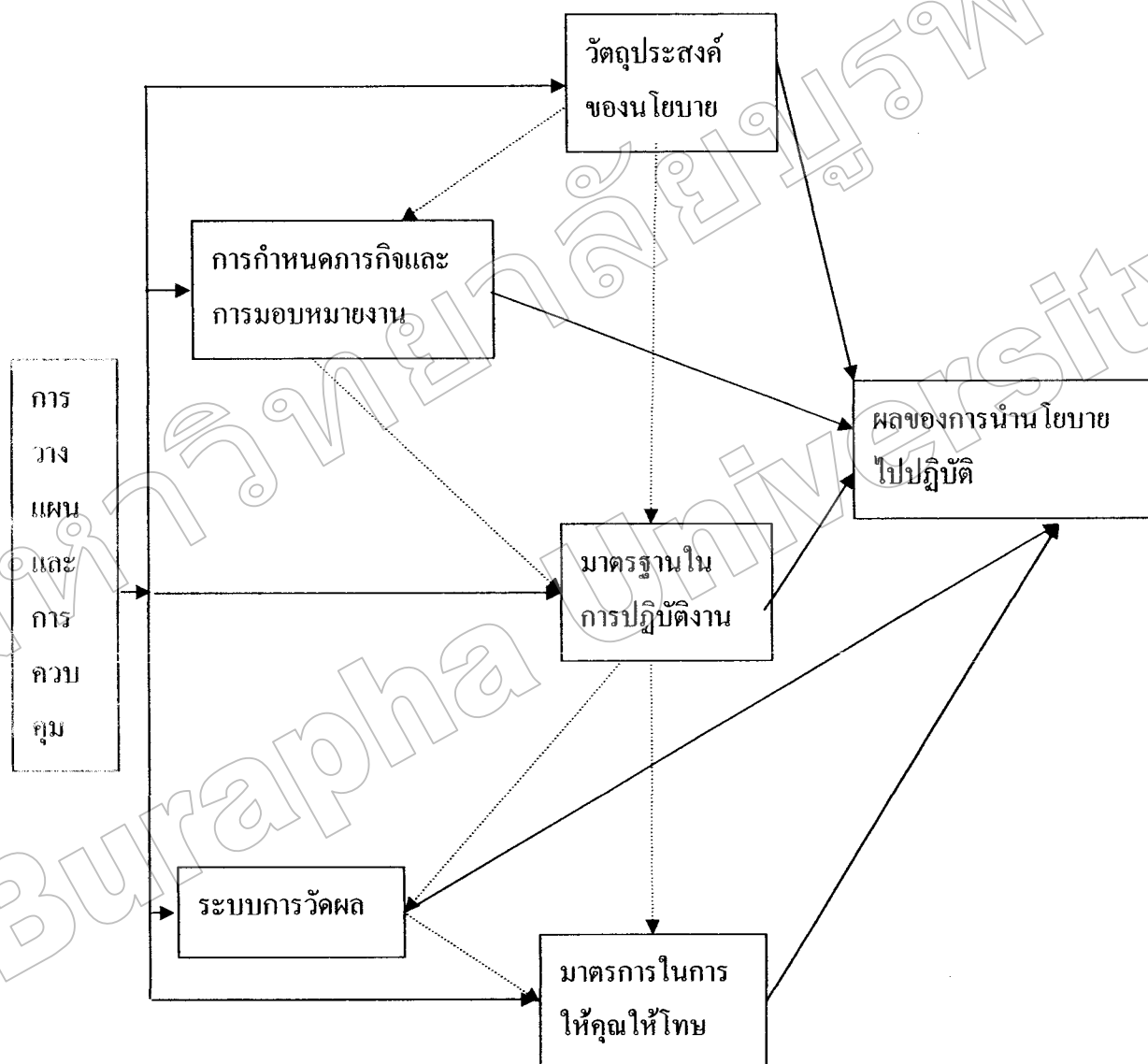
จากที่กล่าวถึงความหมายของการนํานโยบายไปสู่การปฏิบัติข้างต้น สรุปได้ว่าการนํานโยบายไปสู่การปฏิบัติหมายถึง กระบวนการจัดการและการประสานกิจกรรม การบริหารนโยบายที่ครอบคลุมถึงการวิเคราะห์พฤติกรรมองค์การ ปฏิสัมพันธ์ของบุคคลและกลุ่มบุคคล สมรรถนะและความร่วมมือของพนักงานภาครัฐและภาคเอกชน สภาพแวดล้อมของระบบและปัจจัยอื่น ๆ ที่มีผลกระทบต่อการบรรลุเป้าหมายตามเจตนารมณ์ของนโยบาย

2. ตัวแบบการนํานโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

วรเดช จันทรศร (2527, หน้า 544 – 564) ได้ทำการรวบรวมและประมวลตัวแบบ ต่าง ๆ เกี่ยวกับการนํานโยบายไปปฏิบัติ และแนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพหรือความสำเร็จขององค์การไว้ดังนี้

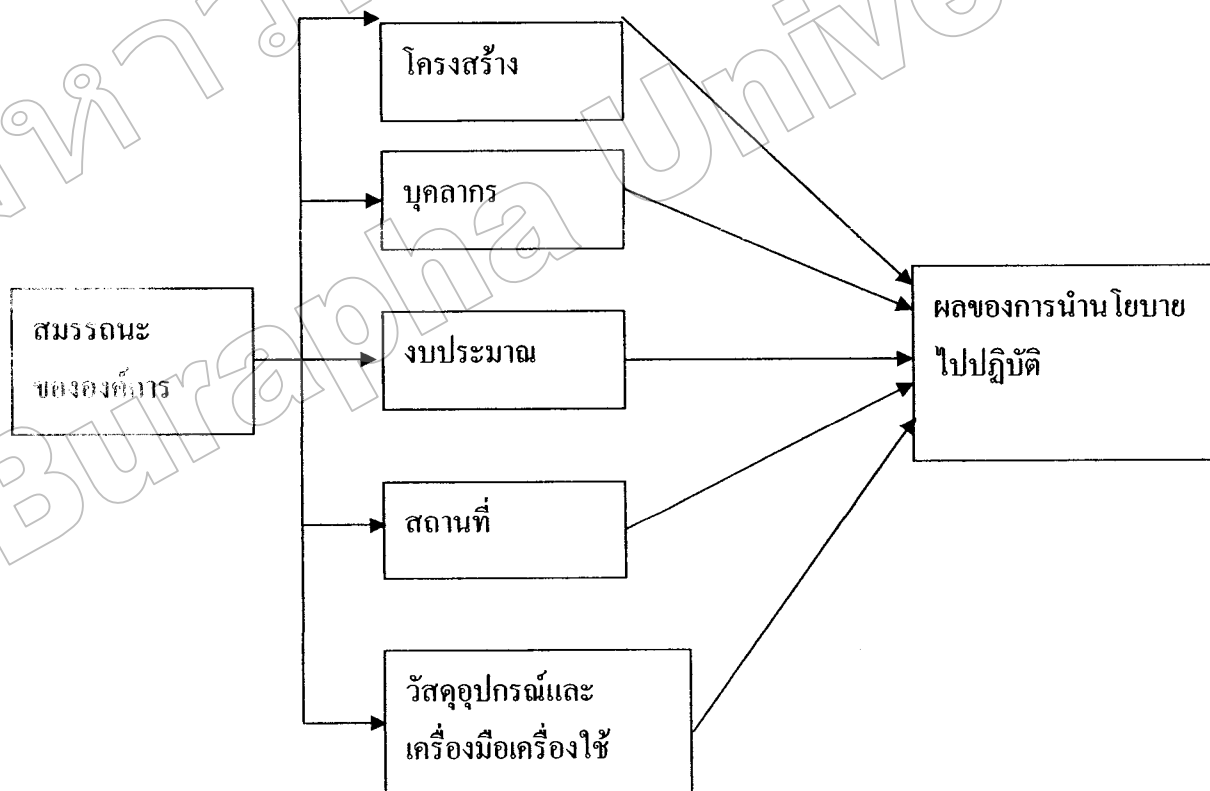
2.1 ตัวแบบยึดหลักเหตุผล (Rational Model) เป็นตัวแบบที่ประยุกต์มาจากผลงานของนักวิชาการตะวันตกหลายคนซึ่งเป็นตัวแบบที่เน้นการวางแผนควบคุม โดยเห็นว่าโครงการที่ประสบความสำเร็จจะต้องมีองค์ประกอบ คือ วัตถุประสงค์นโยบายการกำหนดภารกิจ และการมอบหมายงาน การกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงาน ระบบการวัดผลที่มีประสิทธิภาพ และมาตรการในการให้ทุนให้โทษ การศึกษาการนํานโยบายไปปฏิบัติตามแนวทางนี้จะเน้นที่ประสิทธิภาพในการวางแผน และการควบคุมโดยยึดหลักเหตุผล หรือเน้นที่วัตถุประสงค์เป็นแนวทาง เพื่อให้้องค์การนั้น ๆ สร้างผลงานให้ได้ใกล้เคียงกับเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์หลักให้

มากที่สุด ดังนั้น โครงการที่ประสบความสำเร็จจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจที่ชัดเจน มีการมอบหมายงาน และกำหนดมาตรฐานการทำงานให้แก่หน่วยงานย่อยต่าง ๆ ขององค์การมีระบบการวัดผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนระบบการให้ทุนให้โทษ เป็นต้น ตัวแบบดังภาพที่ 2



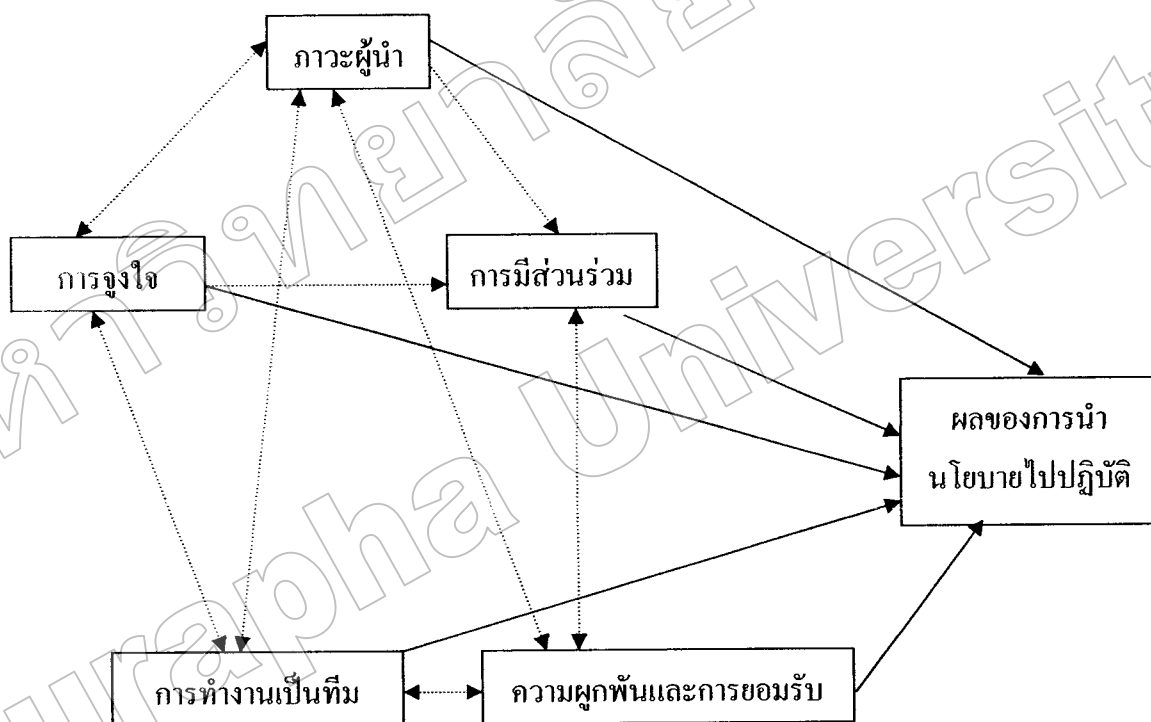
ภาพที่ 2 การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบยี่ดหลักเหตุผลของ วรเชษฐ์ จันทรร
(2527)

2.2 ตัวแบบด้านการจัดการ (Management Model) ตัวแบบนี้ วรเดช จันทรรพร ประมวลมาจากแนวคิดนักวิชาการตะวันตกเช่นเดียวกัน ตัวแบบนี้ให้ความสนใจที่สมรรถนะขององค์กร เพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับองค์กรที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความต้องการเพียงใด โครงสร้างขององค์กรต้องเหมาะสมบุคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์กรต้องมีความรู้ความสามารถทั้งด้านการบริหาร และเทคนิคอย่างเพียงพอ นอกจากนี้ องค์กรยังจะต้องมีการวางแผนเตรียมการ หรือมีความพร้อมเป็นอย่างดี ทั้งด้านวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือ เครื่องใช้ และงบประมาณ ตัวแบบนี้จึงเป็นความพยายาม ที่จะมีการหาทางแก้ไขอุปสรรค (หรือข้ออ้าง) ของการปฏิบัติตามแผนที่เกิดขึ้นในอดีต เช่น การขาดเงินทุน การขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ความล่าช้าในการสรรหาบุคลากร ความล่าช้าในการจัดตั้งระบบงานฝ่ายอำนวยการ ต่าง ๆ เป็นต้น ดังได้แสดงไว้ในภาพที่ 3



ภาพที่ 3 การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบด้านการจัดการของ วรเดช จันทรรพร

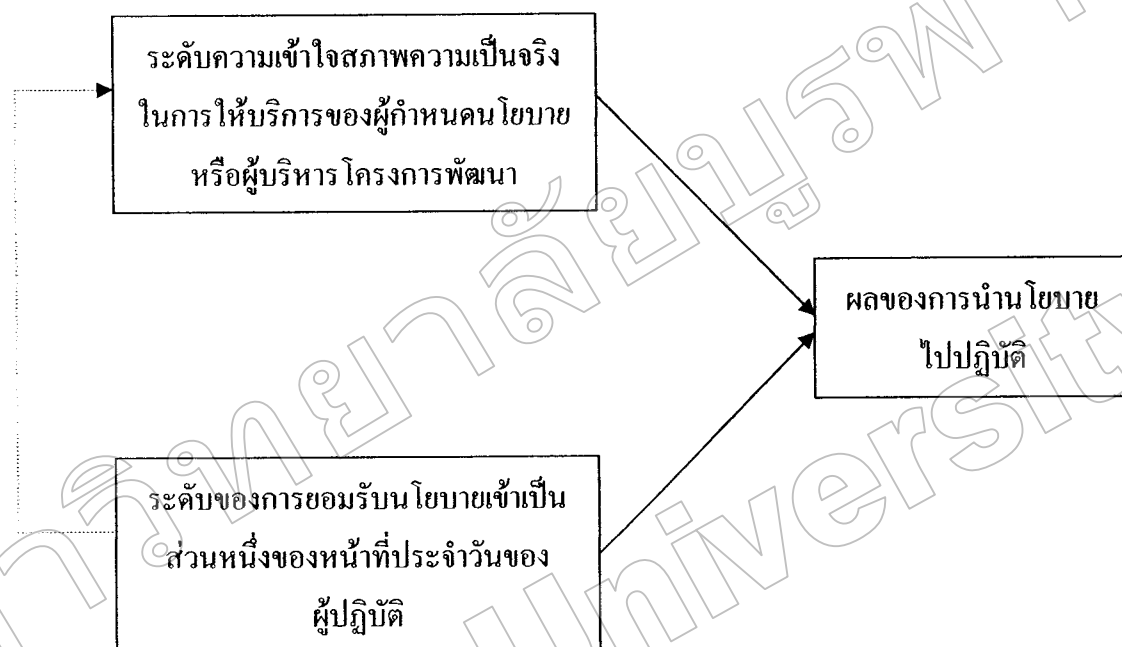
2.3 ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์การ (Organization Development Model) ตัวแบบนี้เชื่อว่าบุคคลเป็นทรัพยากรที่สำคัญเหนือสิ่งอื่นใดในองค์การ โดยเน้นที่การมีส่วนร่วมขององค์การเป็นสำคัญภายใต้ฐานคติที่ว่าความร่วมมือจะทำให้เกิดการทำงานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้นปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงน่าจะเป็นเรื่องของการจูงใจ การใช้ภาวะผู้นำที่มีความเหมาะสม การสร้างความผูกพันโดยวิธีการให้สมาชิกในองค์การมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการยอมรับ ตลอดจนการสร้างทีมงานมากกว่าการมุ่งการใช้การควบคุมหรือการใช้อำนาจ เป็นต้น ดังได้แสดงไว้ในภาพที่ 4



ภาพที่ 4 การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์การ
ของ วรเดช จันทรร (2527)

2.4 ตัวแบบด้านกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Process Model) ตัวแบบนี้เป็นแนวทางที่เกิดขึ้นจากความคิดทางสังคมวิทยาที่มององค์การในลักษณะที่เน้นสภาพความเป็นจริงทางสังคมเป็นองค์การที่มีขนาดใหญ่ แม้จะมีกฎระเบียบกำหนดระบบคุณธรรมไว้นั่นเอง แต่ลักษณะความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการสูง ความสำเร็จ ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ และระดับความเข้าใจ

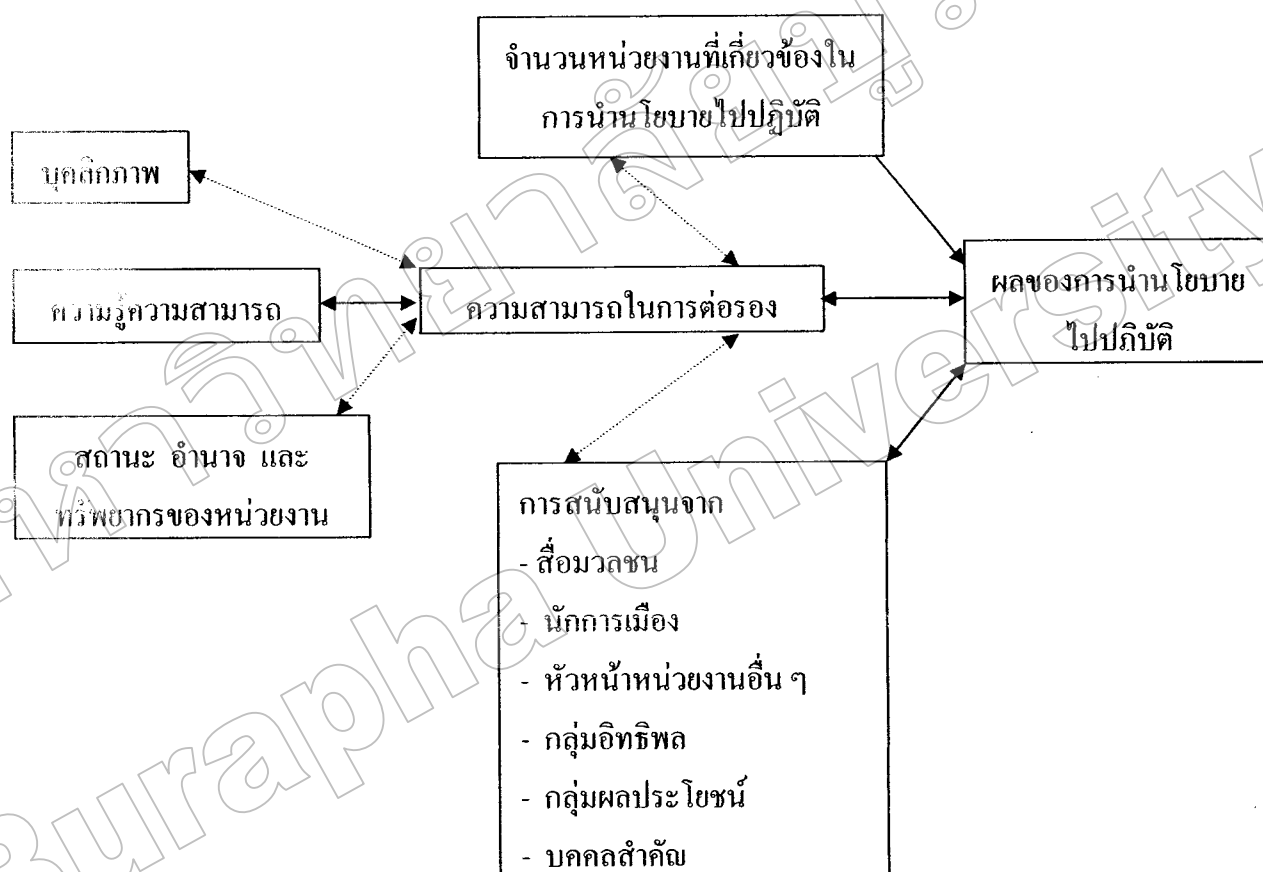
สภาพความเป็นจริงในการให้บริการขององค์กรและระดับการยอมรับ รวมทั้งการปรับนโยบายใหม่ให้สอดคล้องเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติ ดังภาพที่ 5



ภาพที่ 5 การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบด้านกระบวนการของระบบราชการของ วรเชษฐ์ จันทรร (2527)

2.5 ตัวแบบทางการเมือง (Political Model) ตัวแบบนี้เชื่อว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากความสามารถของผู้เล่น หรือตัวบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร กลุ่มหรือสถาบันและความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกองค์กร แนวคิดตามตัวแบบนี้เห็นว่า การสร้างความสมานฉันท์ภายใต้วิธีการของการมีส่วนร่วมเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยาก ส่วนความขัดแย้งเป็นเรื่องธรรมดาที่มักจะเกิดขึ้นในองค์กรและระบบสังคมทั่วไป การที่จะมุ่งหวังให้ทุกฝ่ายเห็นชอบและปฏิบัติตามนโยบายเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยาก เพราะนโยบายก็คือการเมือง ซึ่งเป็นเรื่องการจัดสรรสิ่งที่มีความค่าให้แก่สังคม ย่อมมีทั้งกลุ่มผู้ได้ประโยชน์และกลุ่มผู้เสียประโยชน์ซึ่งจะต้องพิทักษ์ผลประโยชน์ของตนไว้ ดังนั้น แนวความคิดตามแนวทางนี้จึงเป็นเรื่องของการเผชิญหน้าการบริหารความขัดแย้ง การแก้ไขปัญหาความสับสน การโฆษณาชวนเชื่อ การรู้จักสร้างเงื่อนไขและหาข้อต่อรองในการจัดสรรทรัพยากรทั้งระหว่างบุคคล กลุ่มบุคคล หน่วยงาน ตลอดจนองค์กรต่าง ๆ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติส่วนหนึ่งจึงอยู่ที่การเจรจา สถานะอำนาจและทรัพยากร

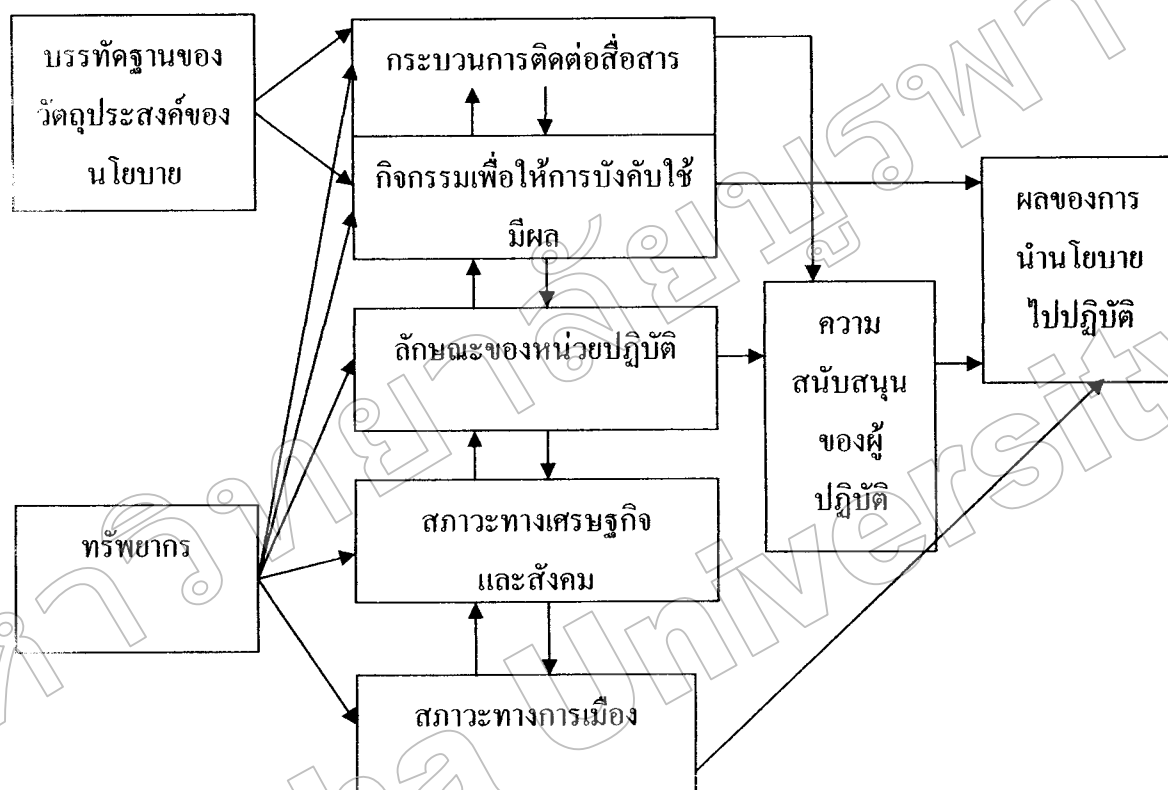
สนับสนุนการดำเนินงานในฐานะที่จะให้เป็นเครื่องมือต่อรองของบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์การ การสนับสนุนจากนักการเมือง สื่อมวลชน หัวหน้าหน่วยงานอื่น ๆ กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ บุคคลสำคัญต่าง ๆ รวมตลอดถึงสภาพความแตกต่างทางด้านบุคลิกภาพความรู้ความสามารถ ตลอดจนความชำนาญในการต่อรองของผู้เล่นแต่ละคนเป็นสำคัญ ดังได้แสดงไว้ในภาพที่ 6



ภาพที่ 6 การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบการเมือง ของ วรเดช จันทรศร (2527)

2.6 ตัวแบบทั่วไป (General Model) ตัวแบบนี้มองว่า ปัจจัยที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างประสบความสำเร็จนั้นมีอยู่หลายประการ อาทิเช่น จิตสมรรถนะของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปฏิบัติตามนโยบาย ความชัดเจนของตัวนโยบาย และกระบวนการติดต่อสื่อสาร การได้รับความร่วมมือและสนับสนุนจากผู้ปฏิบัติงาน เป็นต้น นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญต่อปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม ว่าการเปลี่ยนแปลงของปัจจัย

สภาพแวดล้อมภายนอกนี้ อาจส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ไม่มากนัก
น้อย ดังภาพที่ 7



ภาพที่ 7 การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบทั่วไปของ วรเดช จันทรศร (2527)

กล้า ทองขาว (2548, หน้า 66-77) ได้สรุปตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือ ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งที่เป็นตัวแปรทางตรงและตัวแปรทางอ้อม และตัวแปรต่าง ๆ เหล่านี้มักรวมกันเป็นกลุ่มหรือชุด ดังนี้

1. ชุดตัวแปรด้านเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ประกอบด้วยตัวแปรย่อย คือ

1.1 การสื่อสารเกี่ยวกับข้อความนโยบายด้านเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายภายในและระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติชัดเจนเพียงใด

1.2 ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและผู้เกี่ยวข้องมีความเข้าใจเกี่ยวกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายตรงตามเจตนารมณ์มากน้อยเพียงใด

1.3 หน่วยงานที่รับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติมีความเข้าใจตรงกันด้านเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายเพียงใด

1.4 วัตถุประสงค์ของแผนงาน โครงการและกิจกรรม มีความสอดคล้องและความสัมพันธ์กันน้อยเพียงใด

2. ชุดตัวแปรการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน ประกอบด้วยตัวแปรย่อย คือ

2.1 ความชัดเจนของการกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.2 ความเหมาะสมในการแบ่งสรรหน้าที่ และความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงานที่ร่วมนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.3 ความเพียงพอของการจัดสรรอำนาจเพื่อเพิ่มความเป็นไปได้ในการปฏิบัติแก่หน่วยงานที่รับผิดชอบ

2.4 ความยืดหยุ่นและความคล่องตัวของแนวปฏิบัติที่นำไปใช้

2.5 ความสอดคล้องของแนวปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2.6 การมีมาตรฐานงานตามภารกิจร่วมกันระหว่างหน่วยงาน

2.7 ความเพียงพอของงบประมาณและความสามารถจัดสรรได้ทันเวลา

2.8 ระดับความซับซ้อนของการประสานการปฏิบัติระหว่างหน่วยงาน

3. ชุดตัวแปรสมรรถนะขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วยตัวแปรย่อย คือ

3.1 การมีรูปแบบโครงสร้างองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติตั้งแต่ระดับชาติถึงระดับล่างสุดอย่างเหมาะสม

3.2 ความเป็นเอกภาพของการจัดโครงสร้างองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

3.3 เจตคติของผู้บริหารและข้าราชการที่นำนโยบายไปปฏิบัติต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย

3.4 ความเพียงพอของทรัพยากรและเสริมแรงในการสนับสนุนแผนงาน

3.5 ระดับความคล่องตัวของการไหลเวียนข้อมูลข่าวสารภายในหน่วยงาน

3.6 ความสามารถของผู้นำภายในหน่วยงาน

3.7 ศักยภาพและความผูกพันของทีมงานต่อกิจกรรมปฏิบัติ

3.8 ความเข้มข้นของความรู้สึกรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงานต่อโครงการ

3.9 การได้รับประโยชน์ของหน่วยงานจากแผนงาน

3.10 ผลของโครงการตกเป็นประโยชน์โดยตรงต่อประชาชนที่เข้าร่วมโครงการ

4. ชุดตัวแปรการสนับสนุนจากส่วนกลางและท้องถิ่น ประกอบด้วยตัวแปรย่อย คือ

4.1 การสนับสนุนทางด้านการเมืองจากผู้มีอำนาจ กลุ่มพลังและองค์การที่ใช้อำนาจหรือใช้ทรัพยากรผลักดันกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

4.2 การสนับสนุนทางด้านวิชาการ จากส่วนกลางและท้องถิ่น

4.3 การสนับสนุนจากประชาชนในพื้นที่เป้าหมาย ด้านการใช้ทักษะ เทคนิค และความสามารถเชิงการจัดการขององค์กรและบุคคลในท้องถิ่น

5. ชุดตัวแปรมาตรการกำกับ ตรวจสอบ ประเมินผล และการกระตุ้นเสริมแรง ประกอบด้วยตัวแปรย่อย คือ

- 5.1 การมีมาตรการควบคุม ดูแลและประเมินผลการปฏิบัติงาน
- 5.2 การมีมาตรการกระตุ้นเสริมแรงและให้กำลังใจผู้ปฏิบัติงาน
- 5.3 การปรับเปลี่ยนแนวปฏิบัติ เพื่อสนองเป้าหมายวัตถุประสงค์ของนโยบาย
- 5.4 การให้คำแนะนำปรึกษาและการควบคุมการดำเนินงาน

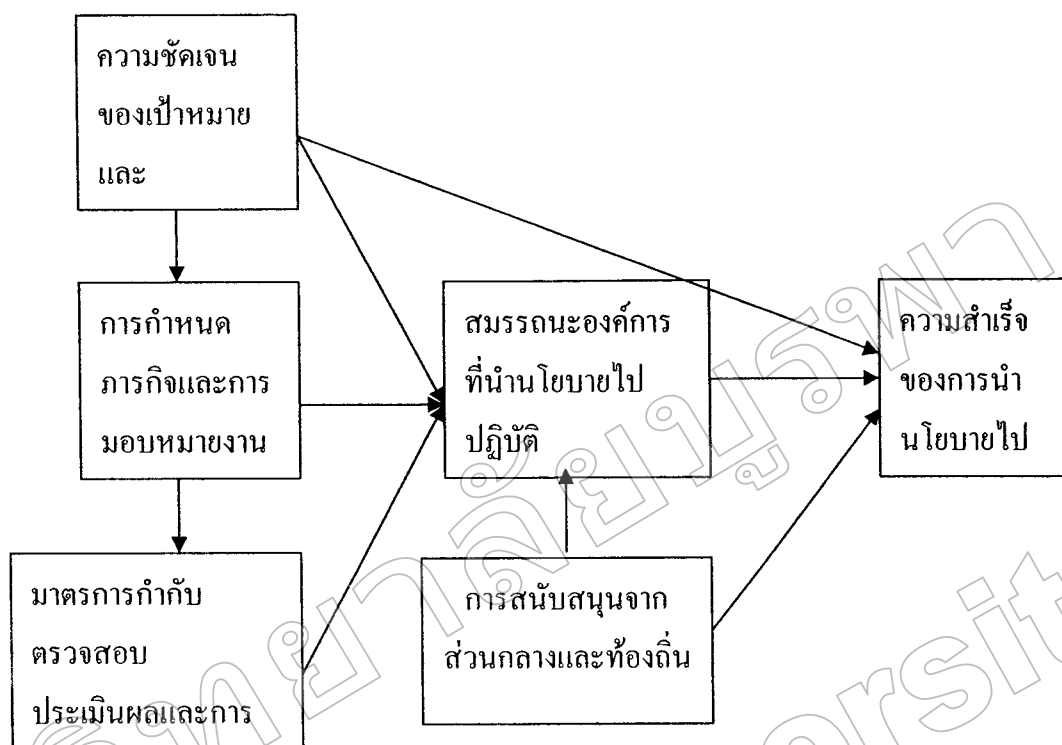
6. ชุดผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วยตัวแปรย่อย คือ

- 6.1 ระดับการบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบาย
- 6.2 การนำไปใช้ประโยชน์หรือการได้รับประโยชน์ของกลุ่มเป้าหมาย หรือ

ประชาชนโดยส่วนรวม

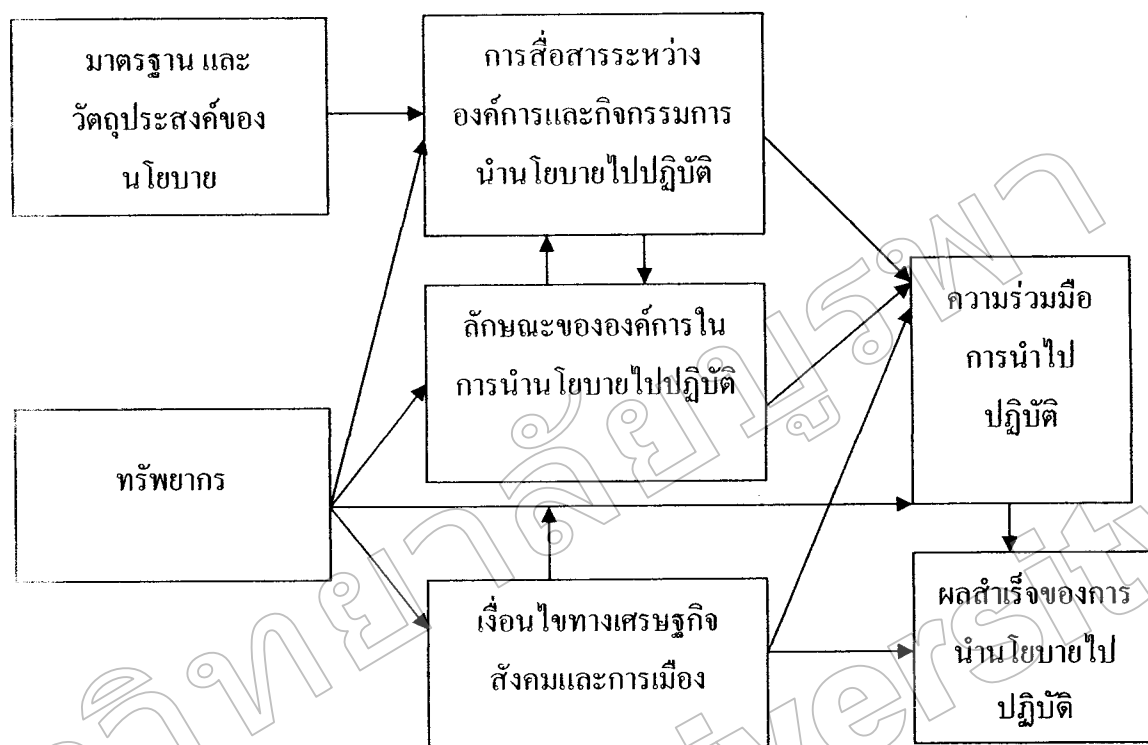
- 6.3 ความคงอยู่หรือความต่อเนื่องของกิจกรรม
- 6.4 การนำวิธีการไปใช้ได้ในที่อื่นหรือในโอกาสอื่น

จากการศึกษาความสัมพันธ์ของตัวแปรสาเหตุทั้ง 5 ประการที่มีอิทธิพลต่อผล หรือ ตัวแปรตามที่เป็นผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติของกล้า ทองขาว พบว่า ตัวแปรด้านความชัดเจน ในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย เป็นตัวแปรที่ส่งผลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ คล้ายกับตัวแปรด้านการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงานและตัวแปร การสนับสนุนจากส่วนกลางและท้องถิ่น และความผูกพัน ส่วนตัวแปรสมรรถนะขององค์กรที่นำ นโยบายไปปฏิบัติและตัวแปรมาตรการกำกับ ตรวจสอบ ประเมินผลและการกระตุ้นเสริมแรง มีความสัมพันธ์หรืออิทธิพลต่อผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยตรง ดังแสดงในภาพที่ 8



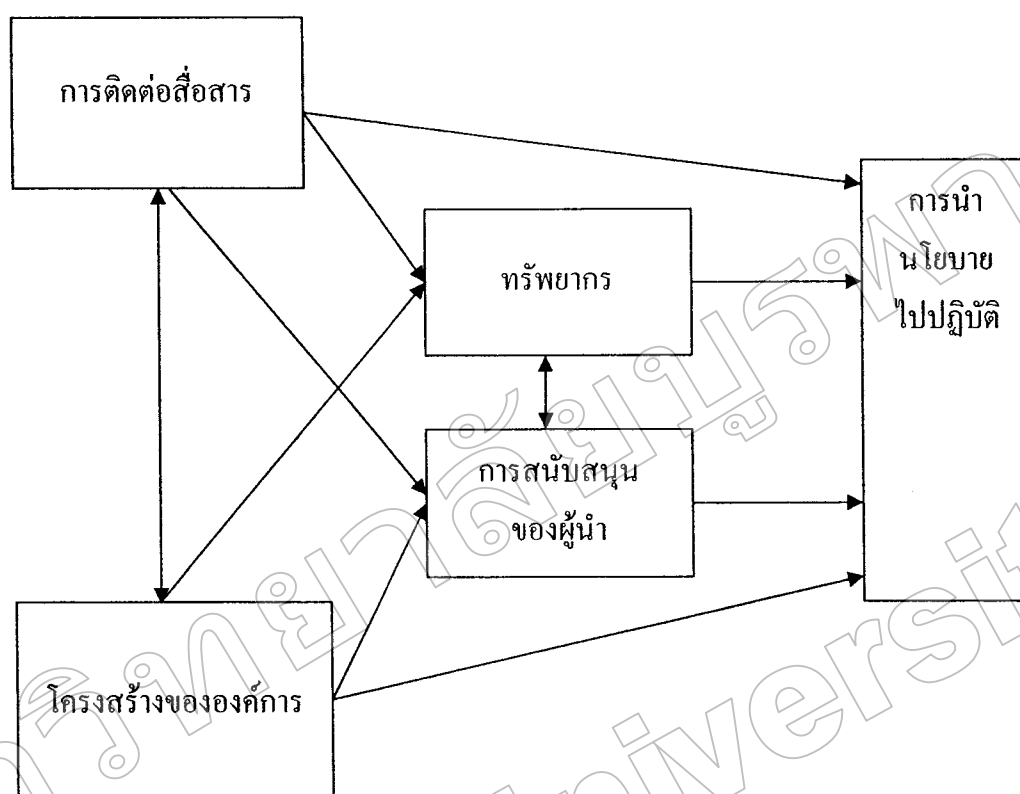
ภาพที่ 8 ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของ กล้า ทองขาว (2548)

แวน มิเตอร์ และแวน ฮอร์น (Van Meter & Van Horn, 1975, pp. 446-484) ได้พัฒนาตัวแบบในการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติโดยอาศัยองค์ความรู้จากวรรณกรรม 3 ประเภท คือ ทฤษฎีองค์การ ผลงานด้านการตัดสินใจทางทฤษฎี และกรณีศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐบาล ให้ชื่อตัวแบบว่า ตัวแบบของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งประกอบด้วยตัวแปรหลัก 5 ตัวแปร คือ มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ทรัพยากร การสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมการนำนโยบายไปปฏิบัติ ลักษณะขององค์กรในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และตัวแปรสุดท้ายคือเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ดังภาพที่ 9



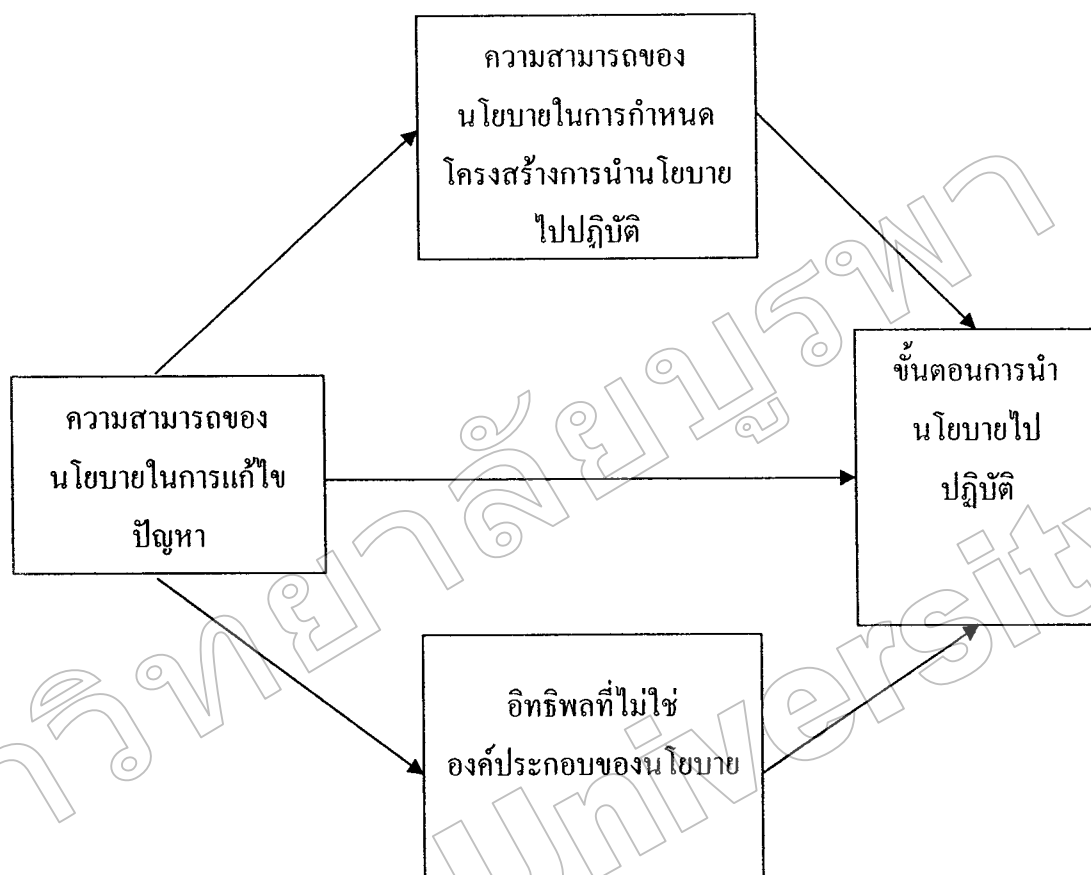
ภาพที่ 9 ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ของ แวน มิเตอร์ และแวน ฮอร์น (Van Meter & Van Horn, 1975)

เอ็ดเวิร์ด (Edwards, 1980, pp. 148-149) ได้นำเสนอตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยชี้ให้เห็นว่าตัวแปรอิสระที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติมี 4 ตัว คือ การติดต่อสื่อสาร โครงสร้างขององค์การ ทรัพยากร และการสนับสนุนของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ดังแสดงให้เห็นในภาพที่ 10



ภาพที่ 10 ตัวแบบอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติของ เอ็ดเวิร์ด (Edwards, 1980)

ซาบาเตียร์ และแมซมานเนียน (Sabatier & Mazmanian, 1980, pp. 540-556) ได้พัฒนากลอบทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อเป็นตัวแทนในการอุดช่องว่างของกรอบทฤษฎีต่างๆ เพื่อให้เกิดความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น และบทบาทที่สำคัญของการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติคือการชี้ชัดให้ได้ว่าปัจจัยใดมีอิทธิพลต่อความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายตลอดทุกขั้นตอนของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยแบ่งกลุ่มตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ๆ ในฐานะที่เป็นตัวแปรอิสระ โดยให้ขั้นตอนของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นตัวแปรตาม และเสนอเป็นตัวแทนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังแสดงในภาพที่ 11



ภาพที่ 11 ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ ของ ซาบาเตียร์ และ แมซมานเนียน (Sabatier & Mazmanian, 1980)

จากตัวแบบของ ซาบาเตียร์ และ แมซมานเนียน สรุปสาระสำคัญของกลุ่มตัวแปรต่าง ๆ

ดังนี้

1. กลุ่มตัวแปรด้านความสามารถของนโยบายในการแก้ไขปัญหา ประกอบด้วยตัวแปรที่สำคัญ 4 ตัวแปร คือ ความสามารถทางทฤษฎีที่มีความเที่ยงตรงต่อการแก้ปัญหาและสามารถใช้เทคโนโลยีที่มีอยู่แก้ปัญหาได้ ความแตกต่างในพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายที่จะต้องควบคุม อัตราส่วนร้อยละของประชากรที่จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม และขอบเขตพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายที่จะต้องเปลี่ยนแปลง

2. กลุ่มตัวแปรด้านความสามารถของนโยบายในการกำหนดโครงสร้างการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วยตัวแปรที่สำคัญ 7 ตัวแปร คือ การกำหนดนโยบายจะต้องอาศัยพื้นฐานทางทฤษฎี

ที่มีความเที่ยงตรงทั้งในแง่ทางวิชาการและประสิทธิผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความถูกต้องความชัดเจนในการจัดลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์ หน่วยปฏิบัติมีงบประมาณเพียงพอ การผนึกกำลังตามลำดับขั้นทั้งภายในและระหว่างสถาบันที่นำนโยบายไปปฏิบัติ กฎการตัดสินใจของหน่วยปฏิบัติเอื้อต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย บุคคลหรือหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติต้องมีความผูกพันกับการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ และตัวแปรสุดท้ายคือ การเข้ามามีส่วนร่วมในการนำนโยบายไปปฏิบัติของบุคคลภายนอก

3. กลุ่มตัวแปรที่ไม่ใช่เงื่อนไขของนโยบาย ประกอบด้วยตัวแปรที่สำคัญ 5 ตัวแปร คือ เงื่อนไขของการแปรผันทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยี ความสนใจของสื่อสารมวลชนในการแก้ไขปัญหา การสนับสนุนจากประชาชน การเปลี่ยนแปลงทางทรัพยากรและทัศนคติของประชาชนต่อนโยบาย และนโยบายได้รับการสนับสนุนอย่างต่อเนื่องจากอำนาจของการเป็นผู้นำ

4. ตัวแปรตาม หรือขั้นตอนของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นตัวแปรที่ได้รับผลกระทบจากตัวแปรอิสระทั้ง 3 กลุ่ม โดยแบ่งกระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติออกเป็น 5 ขั้นตอน คือ

ขั้นที่ 1 ผลผลิตทางนโยบายของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นขั้นตอนการแปรวัตถุประสงค์ของนโยบายเป็นกฎ ระเบียบ วิธีการปฏิบัติเป็นการเฉพาะ การกำหนดวิธีการในการตัดสินใจ และการบังคับใช้มาตรการที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจ เป็นขั้นตอนที่ต้องการใช้ความพยายามสูงมากในการสร้างความผูกพันของข้าราชการที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ ในขณะเดียวกันอาจเกิดการต่อต้านและนำไปสู่ความล่าช้าได้ แนวทางในการสร้างความสำเร็จในขั้นตอนนี้มีตัวแปรที่สำคัญคือ การกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ชัดเจน การมอบหมายหน่วยปฏิบัติที่ใส่ใจโดยถือว่าเป็นภาระหน้าที่ที่มีความสำคัญสูง การทำให้มีประเด็นการโต้แย้งให้น้อยที่สุด การสร้างแรงจูงใจให้สูงสุด การจัดทรัพยากรให้มากพอ และการให้ตัวอย่างการตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพเป็นต้น

ขั้นที่ 2 กลุ่มเป้าหมายยอมรับผลผลิตของนโยบาย โดยทั่วไปบุคคลจะยอมรับปฏิบัติตามนโยบายในเชิงพฤติกรรมจะสัมพันธ์กับการที่บุคคลได้ประเมินถึงผลได้ผลเสียที่ตนจะได้รับตามนโยบายนั้น ๆ ดังนั้นการที่จะให้กลุ่มเป้าหมายยอมรับนโยบายจะต้องดำเนินการในประเด็นที่สำคัญคือ สืบหาผู้ที่ไม่ยอมรับนโยบายและสร้างความเข้าใจเป็นรายบุคคล มีการลงโทษผู้ที่ไม่ปฏิบัติตาม สร้างทัศนคติของกลุ่มเป้าหมายให้กลายเป็นความชอบธรรมในการปฏิบัติตามนโยบาย และลงทุนที่จะทำให้กลุ่มเป้าหมายได้ปฏิบัติตามนโยบาย

ขั้นที่ 3 การเกิดผลกระทบอย่างแท้จริงจากผลผลิตของนโยบาย เป็นขั้นตอนที่อธิบายถึงความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของโครงการ จึงต้องทำความเข้าใจให้ชัดเจนว่านโยบายใด ๆ จะบรรลุถึงผลสำเร็จอันพึงประสงค์ได้จะต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ ผลผลิตเชิงนโยบายเชิงปฏิบัติของหน่วยปฏิบัติมีความสอดคล้องตรงกันกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย กลุ่มเป้าหมายยอมรับผลผลิตของนโยบายหรือผลกระทบของนโยบายโดยเกิดความขัดแย้งกับนโยบายหลัก และนโยบายได้รวมเอาทฤษฎีที่มีเหตุมีผลในการเชื่อมโยงกระบวนการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมาย

ขั้นที่ 4 การเกิดผลกระทบของผลผลิตเชิงนโยบายที่เกิดการรับรู้ นักบริหารและนักวิเคราะห์จะให้ความสนใจต่อผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงของนโยบายของหน่วยงานปฏิบัติโดยส่งผ่านมาทางค่านิยมของผู้รับรู้ซึ่งถือว่าเป็นสิ่งที่วัดได้ยากมาก

ขั้นที่ 5 การปรับปรุงนโยบาย เป็นขั้นตอนสุดท้ายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยข้อเท็จจริงแล้วกระบวนการปรับปรุงนโยบายจะเกิดขึ้นหลายครั้งในระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติ สาเหตุที่สำคัญหลายประการ คือ ผลกระทบที่ได้รับรู้จากการดำเนินการในกิจกรรมต่าง ๆ การเปลี่ยนแปลงลำดับความสำคัญของนโยบายในระหว่างประชาชนและผู้นำที่เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขในทางเศรษฐกิจและสังคม ทรัพยากรทางการเมืองในการแข่งขันของกลุ่มต่าง ๆ และตำแหน่งทางยุทธศาสตร์ขององค์การที่สนับสนุนและคัดค้านเปลี่ยนแปลงไป

โดยสรุปแนวความคิดของ ซาบาเตียร์ และ แมชมาเนียน ได้วางกรอบการศึกษาเพื่อนำไปประยุกต์ใช้ ซึ่งเสนอแนะว่าการจะนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จนั้นจะต้องดำเนินการตามเงื่อนไขต่อไปนี้

1. ความสามารถของกฎหมายในการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งจะต้องกำหนดให้ชัดเจนและมีความแน่นอน
2. ความสามารถของกฎหมายในการผนึกทฤษฎีที่เหมาะสม ที่นำไปใช้ในการวิเคราะห์ปัจจัยสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ และความเชื่อมโยงในเชิงเหตุผลที่ส่งผลต่อการบรรลุเป้าหมายของนโยบายของนโยบาย และขณะเดียวกันการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายหรือเงื่อนไขต่าง ๆ จะต้องสนองตอบต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย
3. ความสามารถของกฎหมายในการให้อำนาจแก่หน่วยปฏิบัติที่เพียงพอต่อการดำเนินงานกับกลุ่มเป้าหมายและการใช้มาตรการแทรกซ้อนอื่น ๆ และยังรวมถึงการกำหนดโครงสร้างของกระบวนการในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่จะทำให้กลุ่มเป้าหมายปฏิบัติตามได้มากที่สุด
4. ผู้นำของหน่วยปฏิบัติมีความสามารถทางการบริหารและมีทักษะทางการเมืองและผูกพันกับการบรรลุเป้าหมายของนโยบาย

5. โครงการต้องได้รับการสนับสนุนอย่างเข้มแข็งจากประชาชนและผู้นำคนสำคัญทางฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

6. วัตถุประสงค์ของนโยบายจะต้องไม่ถูกทำลายจากนโยบายอื่น หรือ ไม่ถูกทำลายจากเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

ผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

กระบวนการกำหนดนโยบายและการบังคับใช้นโยบาย เป็นกระบวนการที่หวังผลเพื่อให้เกิดผลสำเร็จของการนำนโยบายตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้เป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม การวัดผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้กำหนดนโยบายจะต้องให้ความสำคัญ เพื่อต้องการนำผลไปกำหนดมาตรการหรือล้มเลิกนโยบายในอนาคต มีนักวิชาการหลายคนที่ให้แนวคิดเกี่ยวกับการวัดผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้

1. แนวความคิดของทศพร ศิริสัมพันธ์ (2539, หน้า 54 – 60) ซึ่งได้เสนอปัจจัยสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างประสบผลสำเร็จมี 6 ประการ ดังนี้

1.1 เป้าหมายต่าง ๆ ของนโยบาย ตลอดจนแนวทางปฏิบัติจะต้องมีการกำหนดอย่างแน่นอน ชัดเจน ทั้งนี้เพื่อป้องกันการบิดเบือนแก้ไขขณะปฏิบัติการหรืออย่างน้อยที่สุดต้องอยู่ในระดับที่สามารถใช้อ้างอิงสำหรับการติดตามประเมินผลและจัดข้อขัดแย้งพิพาทได้

1.2 นโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นมานั้นต้องตั้งอยู่บนเหตุผลที่สามารถจะแยกแยะความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างปัจจัยนำเข้า กิจกรรมและผลผลิตของนโยบายได้รวมทั้งจะต้องมีการมอบหมายอำนาจหน้าที่แก่หน่วยงานปฏิบัติการอย่างเพียงพอที่จะบังคับใช้หรือให้บริการต่าง ๆ ได้

1.3 โครงสร้างการดำเนินงานจะต้องถูกกำหนดขึ้นมาให้อื้ออานวยต่อความสำเร็จ ไม่ว่าจะเป็นการจัดรูปแบบการประสานงานทั้งภายในและระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การสร้างระเบียบวิธีการตัดสินใจในการปฏิบัติงานที่แน่นอน การอนุมัติเบิกจ่ายงบประมาณที่เพียงพอ ตลอดจนเปิดโอกาสให้สามารถรับการสนับสนุนจากภายนอก

1.4 บุคลากรในหน่วยงานปฏิบัติการต้องมีความพร้อม และความผูกพันในการทำงาน ต้องยอมรับในเป้าหมายและระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ โดยเฉพาะในระดับสูงต้องมีขีดความสามารถทั้งทางด้านการจัดการและด้านการเมือง

1.5 นโยบายที่จะปฏิบัติตามนั้นต้องการแรงสนับสนุนจากภายนอก ได้แก่ กลุ่มผลประโยชน์ ผู้มีอำนาจและอิทธิพลที่เกี่ยวข้องตลอดจนประชาชนทั่วไปหรืออย่างน้อยที่สุดควรที่จะเป็นกลางไม่มีปฏิกิริยาตอบโต้ชัดเจน

1.6 การเปลี่ยนแปลงในสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีแปรผันตามกาลเวลาต้องไม่รุนแรงที่จะมากระทบการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ นโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นมาใหม่นั้นจะต้องไม่ขัดแย้งหรือลดความสำคัญของนโยบายที่กำลังดำเนินอยู่

2. แนวความคิดของสมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2546, หน้า 432) ได้เสนอกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญหลายประการ ได้แก่ แหล่งที่มาของนโยบาย ความชัดเจนของนโยบาย การสนับสนุนนโยบาย ความซับซ้อนในการบริหารงาน สิ่งจูงใจของผู้ปฏิบัติ และการจัดสรรทรัพยากรเพื่อสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เหมาะสมและเพียงพอ และที่สำคัญคือความสำเร็จของแผนงานหรือโครงการมีความสัมพันธ์กับความสามารถของผู้นำและภาวะผู้นำขององค์การที่จะต้องให้ความร่วมมืออย่างจริงจังในการสนับสนุนนโยบายตั้งแต่ต้นจนสิ้นสุดนโยบาย

3. แนวความคิดของอินแกรม และแมนน์ (Ingram & Mann, 1980, pp. 23-25) ในการวิเคราะห์สาเหตุของความล้มเหลวหรือล้มเหลวของนโยบายพบว่า การเลือกกลยุทธ์หรือเครื่องมือ นโยบายใดมาใช้เป็นแนวปฏิบัติแล้ว ผู้เลือกจะต้องเข้าใจปฏิกริยาหรือสัญญาณสะท้อนจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่จะต้องปฏิบัติตามนโยบาย กล่าวคือ มาตรการควบคุมพฤติกรรมของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลให้ปฏิบัติตามนโยบาย อาจจำเป็นต้องใช้มาตรการบังคับและมาตรการเสริมแรง โดยเฉพาะประเภทนโยบายกำกับควบคุมเพื่อปกป้องประโยชน์ของส่วนรวม เช่น นโยบายรักษาสภาพแวดล้อม มีความจำเป็นต้องใช้กลยุทธ์การเสริมแรงเป็นหลักและการใช้การลงโทษเป็นรอง แต่สำหรับนโยบายการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมควรเลือกใช้มาตรการลงโทษเป็นหลัก และใช้กลยุทธ์การเสริมแรงเป็นรอง นอกจากนี้ นโยบายเกี่ยวกับการลดอุบัติเหตุหรือการป้องกันการกักตักภัย ควรใช้กลยุทธ์การให้ข้อมูลข่าวสารอย่างจริงจังแก่ประชาชนและกลุ่มเป้าหมายเสริมเข้าไปด้วย

จากแนวคิดของ อินแกรม และแมนน์ สรุปได้ว่า ประเภทและลักษณะนโยบายคือตัวกำหนดแนวทางการเลือกใช้กลยุทธ์ ซึ่งนักวิชาการทั้งสองเสนอให้เลือกกลยุทธ์หนึ่งเป็นกลยุทธ์หลัก และกลยุทธ์อื่น ๆ เป็นรอง ให้สอดคล้องกับประเภทและลักษณะนโยบาย และนโยบายหนึ่ง ๆ อาจเลือกใช้มากกว่าหนึ่งกลยุทธ์ จากกลยุทธ์ 3 ประการ คือ ให้การเสริมแรง ใช้การลงโทษ และ การให้ข้อมูลข่าวสารที่เอาจริงเอาจัง กลยุทธ์ทั้งสามนี้เหมาะสำหรับที่จะนำไปใช้กับนโยบายที่ต้องการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของบุคคลหรือกลุ่มเป้าหมายและกลยุทธ์ที่ควรเลือกใช้มาก คือการเสริมแรงทางบวก

4. แนวความคิดของการ์ดีเนอร์ และบอลช์ (Gardiner & Balch, 1988, pp. 113-130) ซึ่งเป็นนักวิชาการอีกสองคนที่มีความเห็นคล้าย อินแกรมและแมนน์ จากผลงานวิจัยที่ทั้งสองจัดทำขึ้น

ในปี ค.ศ. 1978 พบว่า ปัจจัยที่จะช่วยประชาชนให้สามารถป้องกันภัยจากอาชญากรรมตามนโยบาย การป้องกันอาชญากรรมให้ประสบผลสำเร็จมี 4 ปัจจัย คือ

4.1 ปัจจัยการให้ข้อมูลข่าวสาร การให้ข้อมูลข่าวสารข้อมูลอาชญากรรม ช่วยให้ ประชาชนตระหนักถึงปัญหาการป้องกันอาชญากรรม ความสำคัญของการให้ข่าวสารข้อมูล คือ การเลือกใช้สื่อที่สามารถเข้าถึงประชาชนให้มากที่สุด สื่อที่มีประสิทธิภาพจะต้องเป็นสื่อที่ สอดคล้องกับระดับการศึกษาและวิถีชีวิตของประชาชน และควรเลือกข้อมูลที่จะส่งและเครื่องมือ การสื่อสารให้เหมาะสมกับกลุ่มประชาชนแต่ละกลุ่มอีกด้วย

4.2 ปัจจัยการอำนวยความสะดวก การให้ความสะดวกหมายถึง การเอื้ออำนวยให้ ผู้รับประ โยชน์หรือกลุ่มเป้าหมายของนโยบายและแผน มีความสะดวกที่ปฏิบัติตามนโยบาย หรือ สะดวกที่จะเข้ามาใช้บริการจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือสะดวกที่จะให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ ของรัฐในการปฏิบัติตามนโยบาย กลยุทธ์การให้ความสะดวกควรเลือกใช้กับนโยบายป้องกันภัย จากอาชญากรรม และอาจใช้ ได้ดีกับนโยบายหลายประเภทและหลายลักษณะ เช่น นโยบายภายใน นโยบายการศึกษา นโยบายด้านการจราจรและการขนส่ง และนโยบายสาธารณสุขมูลฐาน เป็นต้น

4.3 ปัจจัยการกำกับควบคุม เป็นกลยุทธ์ที่ใช้เพื่อการลงโทษบุคคลหรือกลุ่มบุคคลผู้ไม่ ปฏิบัติตามนโยบาย กลยุทธ์นี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้บุคคลและกลุ่มบุคคลปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติ อย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้เกิดสิ่งที่สังคมแก่สังคม การใช้กลยุทธ์การกำกับควบคุมมิใช่จะจำเป็น เฉพาะกับนโยบายการป้องกันอาชญากรรมเท่านั้น แต่นโยบายจำนวนมากที่ต้องใช้กลยุทธ์นี้ รวมทั้ง นโยบายด้านการศึกษาด้วย เช่น นโยบายการศึกษาภาคบังคับ ที่จำเป็นต้องบังคับผู้ปกครองและผู้ ที่เกี่ยวข้องต้องจัดการศึกษาตามกฎหมายกำหนด หากไม่ปฏิบัติตามต้องได้รับโทษที่กฎหมาย กำหนดเช่นกัน

4.4 ปัจจัยการให้ส่งเสริมแรง การให้ส่งเสริมแรงเป็นกลยุทธ์การเข้าไปแทรกแซงที่ใช้ กลไกตลาดหรือกลไกราคาเพื่อส่งเสริมการปฏิบัติให้ได้ตามความต้องการทั้งผู้ให้บริการและ ผู้รับบริการ นอกจากนี้การเสริมแรงโดยการให้รางวัลสำหรับผู้ที่สามารถปฏิบัติตามนโยบายจน ประสบผลสำเร็จที่วัตถุประสงค์กำหนด จะเป็นทางเลือกหนึ่งที่จะนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้ ประสบผลสำเร็จ

5. ผลสำเร็จจากการนำนโยบายการปฏิรูปการศึกษาไปปฏิบัติจากต่างประเทศ

ในทศวรรษที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันหลายประเทศทั่วโลก ได้มีการเคลื่อนไหวด้าน การศึกษาอย่างมาก โดยมีการปฏิรูปการศึกษาเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงของโลกในอนาคตที่จะ เกิดขึ้น จากประสบการณ์การปฏิรูปการศึกษาทำให้เห็นถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบาย การศึกษาไปปฏิบัติในแต่ละประเทศ ดังนี้

5.1 สหรัฐอเมริกา

ในการสังเคราะห์ผลงานวิจัยเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษาของสหรัฐอเมริกา 132 เรื่อง พบว่า ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายปฏิรูปการศึกษาไปปฏิบัติในระดับสถานศึกษา (สตีเวน ไคลน์ และคณะ, 2541) คือ

5.1.1 ปัจจัยด้านการมีภาวะผู้นำที่เข้มแข็ง นโยบายปฏิรูปการศึกษาที่ประสบผลสำเร็จเกิดจากการมีผู้นำที่เข้มแข็งที่ช่วยวางแผน ริเริ่ม และบริหารให้กิจกรรมการปฏิรูปดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง สามารถทำให้แนวคิดการปฏิรูปถูกนำไปปฏิบัติได้ ประสบการณ์ได้ชี้แนะว่าผู้นำที่ดีต้องเป็นผู้มีลักษณะดังนี้ คือ 1) มีความสามารถในการบริหารกิจกรรมการปฏิรูป 2) มอบอำนาจให้ผู้อื่นในการปฏิบัติ 3) มีความรับผิดชอบ 4) สร้างความรู้สึกร่วมเป็นเอกฉันท์ของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง 5) ได้รับความสนับสนุนจากผู้ที่มีส่วนร่วม และ 6) ได้รับการสนับสนุนจากทางราชการ

5.1.2 ปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจและทัศนคติของผู้ที่เกี่ยวข้อง นโยบายปฏิรูปการศึกษาที่ประสบผลสำเร็จเกิดจากการที่แต่ละบุคคลเข้าถึงจุดมุ่งหมายของการปฏิรูป และปฏิบัติหน้าที่ความรับผิดชอบในส่วนของตนตามที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผลสำเร็จ เนื่องจากผู้มีส่วนร่วมในการดำเนินการอาจมีความคิดเห็นที่แตกต่างกัน จึงเป็นสิ่งสำคัญในการชี้ให้เห็นจุดมุ่งหมายของนโยบายที่ตรงกัน และทำให้ได้รับการสนับสนุนจากผู้ที่เกี่ยวข้องทุกคน โรงเรียนที่สามารถประสบดำเนินการประสบผลสำเร็จใช้มีกระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์ที่เกิดจากครู นักเรียน ผู้ปกครอง นักธุรกิจ เข้ามามีส่วนร่วม โดยมีวัตถุประสงค์ในการสร้างความรู้สึกร่วมกัน และได้รับการสนับสนุนสูงสุด มีการมอบอำนาจในให้บุคคลเหล่านั้นดำเนินการ เพื่อเป้าหมายเดียวกัน ก็คือทำให้การปฏิรูปการศึกษาประสบผลสำเร็จ

5.1.3 ปัจจัยด้านเวลา การมีช่วงเวลาที่เหมาะสม คือมีเวลาที่จะเตรียมการก่อนเริ่มดำเนินการ และการทิ้งช่วงเวลาอย่างเหมาะสมเพื่อรอผลที่เกิดผลที่ขึ้นหรือผลลัพธ์ในระยะแรกมีความสำคัญต่อความสำเร็จ เนื่องจากการนำนโยบายปฏิรูปการศึกษาไปปฏิบัติจำเป็นต้องมีการวางแผน และเมื่อดำเนินการแล้วต้องการสนับสนุนอย่างกว้างขวาง ช่วงเวลาดังกล่าวอาจเกิดความตึงเครียดให้แก่ผู้ปฏิบัติ เนื่องจากการนำนวัตกรรม/ยุทธศาสตร์ใหม่ ๆ มาใช้ ผลการวิจัยกล่าวว่า การคาดหวังที่จะได้รับผลตอบแทนในเวลาที่รวดเร็วมากเกินไปอาจเป็นเครื่องชี้นำความล้มเหลวได้ และเนื่องจากการดำเนินงานตามนโยบายปฏิรูปในระยะแรกเป็นกระบวนการลองผิดลองถูก ฉะนั้นการปรับปรุงแก้ไขวิธีการดำเนินงานจึงถือเป็นเรื่องปกติที่ต้องดำเนินการ

5.1.4 ปัจจัยด้านการพัฒนาบุคลากร การนำนโยบายปฏิรูปการศึกษาไปปฏิบัติส่วนใหญ่ต้องการการเปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐานในบทบาทและความรับผิดชอบของบุคคลต่าง ๆ

ผู้เกี่ยวข้องจะได้รับการขอร้องให้รับภาระใหม่นอกเหนือจากหน้าที่ปกติ แม้ว่าแนวคิดพื้นฐานของการปฏิรูปอาจไม่ใช่เรื่องยากที่จะทำความเข้าใจ แต่การนำไปสู่การปฏิบัติเป็นสิ่งที่ท้าทาย เนื่องจากแต่ละคนจะต้องรับบทบาทหน้าที่ที่อาจไม่คุ้นเคยมาก่อน จึงต้องการได้รับการพัฒนาให้มีความรู้ความสามารถที่จะดำเนินการได้

ผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่าโรงเรียนที่น่านโยบายปฏิรูปการศึกษาไปปฏิบัติเป็นผลสำเร็จจะโยกการพัฒนานาบุคลากรกับวัตถุประสงค์ของโครงการ การให้ครูระบุความต้องการผ่านการฝึกอบรมของตนเอง การใช้ประสบการณ์จากงานที่คนอื่นได้ทำมาก่อนช่วยให้เกิดแนวคิดของการทำงานและพัฒนางานต่อไปได้ การแลกเปลี่ยนข้อมูลโครงการนำร่องจึงมีประโยชน์อย่างยิ่ง หัวข้อของการอบรมครู หรือการประชุมเชิงปฏิบัติการที่สำคัญ ๆ ได้แก่ การติดต่อสื่อสาร การแก้ไขปัญหา การดำเนินการประชุมอย่างมีประสิทธิภาพ ภาวะผู้นำและการแก้ปัญหาคความขัดแย้ง

5.1.5 ปัจจัยด้านยุทธศาสตร์การดำเนินงาน การยืดหยุ่นของวิธีการปฏิบัติเป็นหัวใจสำคัญของการดำเนินงานตามนโยบายปฏิรูปที่ประสบผลสำเร็จ ผลงานวิจัยเสนอแนะให้นักปฏิรูปการศึกษาใช้ยุทธศาสตร์ที่หลากหลายและสนองต่อสภาพและความต้องการที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งรวมถึงการวางแผนแก้ไขปัญหามากมาย ตัวอย่างของยุทธศาสตร์ที่เคร่งครัด มากเกินไป คือ ประสบการณ์ความล้มเหลวของนักปฏิรูปเทคโนโลยีเพื่อการเรียนการสอนในระยะแรก คือ การสร้างหลักสูตรที่ไม่ใช้ครูเลย โดยข้ามผ่านไปที่นักเรียนโดยตรง ครูแทบจะไม่มีบทบาทในชั้นเรียน ซึ่งสุดท้ายได้พบว่า กิจกรรมการสอนที่ใช้เทคโนโลยีซึ่งประสบความสำเร็จมากที่สุด คือ วิธีของทางสายกลาง ที่ครูมีโอกาสปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเนื้อหาให้เหมาะสมกับชั้นเรียนของคน และความสนใจในหลักสูตรท้องถิ่น การยืดหยุ่นของวิธีปฏิบัติที่เกิดจากการผสมผสานระหว่างของใหม่กับของเก่าที่สามารถนำไปสู่ความสำเร็จได้

5.1.6 ปัจจัยด้านการจัดการ มีองค์ประกอบย่อยประกอบการพิจารณาผลของความสำเร็จที่สำคัญได้แก่

5.1.6.1 การออกแบบโครงสร้างขององค์กรใหม่ เนื่องจากการน่านโยบายปฏิรูปการศึกษาไปปฏิบัติก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลง ซึ่งบางครั้งภารกิจที่ต้องปฏิบัติอาจไม่สอดคล้องกับโครงสร้างองค์กรของโรงเรียน จึงจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงโครงสร้างพื้นฐานของโรงเรียนให้สามารถสนับสนุนวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปได้ ช่วยให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินการ การสร้างเสริมความเข้าใจ ลดความขัดแย้งของผู้มีส่วนร่วมมากขึ้น และการเรียนรู้ซึ่งกันและกัน การระดมความคิด เพื่อค้นหาวิธีการที่จะนำไปปฏิบัติ นอกจากนั้น การที่เปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์กรใหม่นอกจากจะเอื้อต่อการทำงานร่วมกันเป็นทีมภายในโรงเรียนแล้ว ต้องเอื้อต่อการ

แลกเปลี่ยนข้อมูลหรือความร่วมมือระหว่างโรงเรียนที่เอื้อให้เกิดการติดต่อสื่อสารอย่างใกล้ชิดระหว่างผู้ปกครอง และชุมชนอันเป็นจุดเน้นสำคัญของการปฏิรูปด้วย

5.1.6.2 การจัดการทรัพยากร การนำนโยบายปฏิรูปการศึกษาไปปฏิบัติสำเร็จได้หากมีการจัดสรรทรัพยากรด้านการเงินและบุคลากรที่มีอยู่ใหม่ โดยทำให้มีการทุ่มเททรัพยากรไปยังพื้นที่ที่มีความจำเป็นมากที่สุดได้ โรงเรียนหลายแห่งได้พยายามแสวงหางบประมาณสนับสนุนใหม่จากแหล่งต่าง ๆ อย่างเข้มแข็ง ผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่าครูต้องได้รับผลตอบแทนในการดำเนินงานปฏิรูป เพราะขณะที่โรงเรียนต้องการให้ครูปฏิบัติหน้าที่ในบทบาทใหม่ ๆ และรับผิดชอบพิเศษเพิ่มมากขึ้น ครูมักไม่ได้รับการชดเชยสำหรับเวลาที่เสียไป การใช้วิธีการอาสาสมัครจากครูอาจส่งผลให้ครูหมดพลังและเปลี่ยนงานในที่สุด ซึ่งทำให้โรงเรียนสูญเสียบุคลากรที่มีค่าและต้องเสียเวลากับการจัดหา และฝึกอบรมครูใหม่

การจัดสรรทรัพยากรที่จำเป็นได้แก่ การจัดให้มีเงินสำหรับฝึกอบรมและพัฒนาทักษะที่เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการปฏิรูป การใช้วิธีการปรับตารางเวลาสอนออกเป็นช่วง ๆ เพื่อให้ครูมีโอกาสวางแผนร่วมกัน การสอนเป็นทีม จ้างครูในระยะสั้นในราคาถูก การจัดสรรงบประมาณให้โรงเรียนเป็นก้อน การใช้ทรัพยากรจากภาคเอกชน การร่วมเป็นหุ้นส่วนกันของเอกชน นอกจากนั้นการดำเนินการในระยะแรกจำเป็นต้องมีการลงทุนด้านทรัพยากรอย่างเพียงพอ จึงต้องวางแผนระยะยาวเพื่อให้มั่นใจว่าจะมีทรัพยากรพอที่จะดำเนินการต่อไปได้

5.1.6.3 การประเมินตนเอง การนำนโยบายปฏิรูปการศึกษาไปปฏิบัติเป็นกระบวนการที่จำเป็นจะต้องเดินหน้าอยู่เสมอ ผู้มีส่วนร่วมในการดำเนินงานต้องตรวจสอบตัวเองและปรับปรุงโครงการอยู่ตลอดเวลา รวมถึงการทบทวนแก้ไข ปรับปรุงอยู่เสมอเนื่องจากสภาพแวดล้อมทั้งภายในโรงเรียนและนอกโรงเรียนเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา การติดตามตรวจสอบจึงต้องเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลาเช่นกัน ทั้งนี้เพื่อคว่ายุทธศาสตร์ที่ใช้อยู่ยังคงได้ผลหรือไม่ รวมถึงการประเมินว่าขณะนี้กำลังอยู่ ณ ที่ใดและกำลังมุ่งไปที่ใด การกระทำที่ผ่านมาส่งผลตามที่ต้องการหรือไม่

5.1.7 ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของชุมชน การดำเนินงานตามนโยบายปฏิรูปการศึกษาของสหรัฐอเมริกาได้มีการเปลี่ยนแปลงลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนและชุมชน โดยเปลี่ยนบทบาทของสมาชิกในครอบครัวและชุมชนในกระบวนการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ปกครองจะได้รับการเรียกร้องให้เข้ามามีส่วนร่วมในการศึกษาของบุตรหลานอย่างจริงจังและมุ่งเน้นการกระตุ้นให้ผู้ปกครองประเมินคุณภาพการสอนในชั้นเรียน

ในประเด็นการมีส่วนร่วมของพ่อแม่ผู้ปกครองนี้ สหรัฐอเมริกาได้ให้ความสำคัญอย่างยิ่งโดยกำหนดเป็นหนึ่งในเป้าหมาย 8 ประการของนโยบายการปฏิรูปการศึกษาและได้กำหนด

แนวทางการมีส่วนร่วมของพ่อแม่ผู้ปกครองไว้ 6 ระดับ คือ 1) ระดับของการอบรมเลี้ยงดูในฐานะที่เป็นพ่อแม่ ต้องเตรียมเด็กให้มีความพร้อมเพื่อเข้าสู่กระบวนการเรียนรู้ 2) ระดับของการสื่อสารระหว่างบ้านและโรงเรียนเป็นการสื่อสารสองทางเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารของตัวเด็กระหว่างโรงเรียน และผู้ปกครอง 3) ระดับของการเป็นอาสาสมัครเพื่อการศึกษา โดยที่การปฏิบัติการศึกษาต้องการความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่บางครั้งครูอาจมีความรู้ไม่เพียงพอ จึงขอให้ผู้ปกครองอาสาสมัครเข้าร่วมงานรวมทั้งเป็นวิทยากรพิเศษอีกด้วย 4) ระดับของการจัดการเรียนการสอนที่บ้าน หมายถึง การจัดสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยที่เอื้อต่อการเรียนรู้ของเด็ก ให้ผู้ปกครองทำหน้าที่เสมือนครู ในการสอนและเป็นที่ปรึกษาในการแสวงหาความรู้ของเด็ก 5) ระดับของการเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของโรงเรียน ในการวิเคราะห์ แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งด้านวิชาการ บุคลากร การเงิน ซึ่งรวมถึงการเข้ามาเป็นกรรมการสถานศึกษา และ 6) ระดับของการเป็นผู้ประสานงานในการระดมทรัพยากรให้แก่โรงเรียนทั้งในและนอกชุมชน

5.2 สหราชอาณาจักร

จากรายงานการปฏิบัติการศึกษาของสหราชอาณาจักร พบว่าปัจจัยสำคัญที่มีความสัมพันธ์กับการนำนโยบายปฏิบัติการศึกษาไปปฏิบัติดังนี้

5.2.1 ปัจจัยด้านการพัฒนาบุคลากร สหราชอาณาจักรได้มีการเปลี่ยนฝึกอบรมและการพัฒนาครูประจำการเป็นเวลานานแล้ว ในแต่ละปีทุกโรงเรียนได้กันเวลาส่วนหนึ่งไว้สำหรับการอบรมครูประจำการทั้งโรงเรียน ทางโรงเรียนจึงได้ใช้เวลาดังกล่าวเพื่อพิจารณาเรื่องสำคัญเร่งด่วนในด้านการพัฒนาตามที่พบว่าจำเป็น นอกจากนี้ ทางโรงเรียนยังส่งเสริมครูแต่ละคนให้เข้ารับการอบรมในหลักสูตรพัฒนาวิชาชีพระยะสั้น และปฏิบัติหน้าที่เป็นครูเฉพาะสาขาวิชา ตัวอย่างเช่น เป็นผู้ประสานงานความต้องการเป็นพิเศษด้านการศึกษา โดยปกติแล้วองค์การบริหารการศึกษาส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดการฝึกอบรมซึ่งครอบคลุมหัวข้อต่าง ๆ เป็นจำนวนมากตั้งแต่หลักสูตรไปจนถึงการบริหารจัดการ

5.2.2 ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของชุมชน

5.2.2.1 การมีส่วนร่วมขององค์กรต่าง ๆ สหราชอาณาจักรเป็นผู้นำในด้านการพัฒนาความร่วมมือระหว่างการศึกษากับธุรกิจ ในปัจจุบันกว่าร้อยละ 90 ของโรงเรียนมัธยมศึกษาและร้อยละ 60 ของโรงเรียนประถมศึกษา มีความสัมพันธ์กับธุรกิจ ในขณะที่นักเรียนที่เรียนในที่สุดท้ายของการศึกษาภาคบังคับเกือบทั้งหมดได้ฝึกงานเพื่อมีประสบการณ์ในการทำงานเยาวชนได้รับประโยชน์เป็นอย่างมากจากประสบการณ์จริงในสถานประกอบการ ซึ่งเสริมการเรียนรู้ในชั้นเรียน ความร่วมมือดังกล่าวรวมถึงประสบการณ์ในการทำงานสำหรับนักเรียน การจัด

ให้ครูได้ปฏิบัติงานในภาคธุรกิจ และการจัดให้ธุรกิจมีส่วนร่วมในกิจการของโรงเรียน องค์การบริหารโรงเรียน โครงการที่ใช้เงินอุดหนุนภาคมหาชน/เอกชนเพิ่มจำนวนขึ้นเรื่อย ๆ

นอกจากนั้นหุ้นส่วนในลักษณะของอาสาสมัครเป็นสิ่งที่ดี ประชาชนจำนวนมากได้ให้ความสนใจสนับสนุนโรงเรียนในลักษณะชั่วคราวหรืออาสาสมัคร ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนที่สุดคือ กรรมการบริหารโรงเรียน 30,000 คน ซึ่งเสียสละเวลาและพลังงานอย่างมากมาในการปฏิบัติหน้าที่รับผิดชอบกฎหมายของตนและมักจะให้ความช่วยเหลือสนับสนุนนอกเหนือจากหน้าที่อีกมาก

5.2.2.2 การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการบริหารโรงเรียน ในด้านการบริหาร โดยกรรมการโรงเรียนนั้น พบว่า โรงเรียนในอุปถัมภ์ขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นทุกแห่งในอังกฤษและเวลส์จะต้องมีคณะกรรมการบริหารโรงเรียน ประกอบด้วย ผู้แทนองค์การฯ ชุมชน ผู้ปกครองและครูผู้สอน โรงเรียนนั้น มีหน้าที่ตัดสินใจเกี่ยวกับแนวทางทั่วไปของโรงเรียน และจะต้องดำเนินการให้มีการปฏิบัติตามหลักสูตรแห่งชาติ รวมถึงมีการสอนด้านศาสนา คณะกรรมการฯ จะตัดสินใจว่าจะใช้งบประมาณอย่างไรและโรงเรียนควรมีบุคลากรจำนวนเท่าใด โดยทำหน้าที่คัดเลือกครูรวมทั้งครูใหญ่ และรับผิดชอบในด้านการส่งเสริมและรักษาวินัย บุคลากรอื่น ๆ นอกจากนี้คณะกรรมการต้องทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างชุมชนท้องถิ่นและโรงเรียนอีกด้วย

5.2.2.3 การมีส่วนร่วมของพ่อแม่ผู้ปกครอง นับตั้งแต่เดือนกันยายน พ.ศ. 2542 ที่ผ่านมา โรงเรียนของรัฐในสหราชอาณาจักรทุกแห่งได้ร่วมมือกับผู้ปกครองจัดทำพันธสัญญาซึ่งเป็นข้อตกลงระหว่างบ้านกับโรงเรียนเป็นลายลักษณ์อักษรขึ้น ข้อตกลงดังกล่าวแสดงถึงความรับผิดชอบของโรงเรียนและผู้ปกครองรวมถึงสิ่งที่โรงเรียนได้คาดหวังจากนักเรียน สิ่งที่จะระบุไว้ในพันธสัญญาระหว่างบ้านและโรงเรียน ได้แก่ 1) มาตรฐานการศึกษาของโรงเรียน 2) การไปโรงเรียนอย่างสม่ำเสมอ 3) วินัยและพฤติกรรม และ 4) การบ้าน โรงเรียนจะขอให้ผู้ปกครองลงนามพันธสัญญาเพื่อแสดงว่าผู้ปกครองเข้าใจและยอมรับพันธสัญญาดังกล่าว โรงเรียนอาจขอให้นักเรียนลงนามในพันธสัญญาด้วย หากนักเรียนโตพอที่จะเข้าใจพันธสัญญานั้นแล้ว หากผู้ปกครองหรือนักเรียน ไม่ปฏิบัติตามพันธสัญญา ครูใหญ่จะปรึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นกับผู้ปกครอง โรงเรียนไม่มีสิทธิลงโทษทางวินัยหรือคัดค้านักเรียนออกเพียงเพราะว่านักเรียนหรือผู้ปกครองไม่ปฏิบัติตามพันธสัญญา

5.3 นิวซีแลนด์

นิวซีแลนด์เป็นประเทศหนึ่งที่มีประสิทธิผลสำเร็จในการนำนโยบายปฏิรูปการศึกษาไปปฏิบัติ จากรายงานเรื่องการนำนโยบายปฏิรูปการศึกษาไปปฏิบัติของนิวซีแลนด์ สรุปถึงปัจจัย

สำคัญที่ส่งผลให้การดำเนินงานปฏิรูปการศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์ประสบผลสำเร็จดังนี้ (โลอัล แพร์ลิส, 2542)

5.3.1 ปัจจัยด้านการเมือง การปฏิรูปการศึกษาของนิวซีแลนด์เป็นนโยบายของรัฐบาลที่มีความสำคัญลำดับต้นพร้อม ๆ กับการปฏิรูประบบราชการอื่น ๆ สามารถดำเนินการไปได้อย่างกว้างขวางรวดเร็ว ความก้าวหน้าของการปฏิรูปการศึกษาเกิดจากการสร้างความร่วมมือระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ความมุ่งมั่นจริงจังของนายกรัฐมนตรี ซึ่งถือว่าความสำเร็จในเรื่องปฏิรูปการศึกษาเป็นอนาคตทางการเมืองของตน

5.3.2 ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม นิวซีแลนด์เป็นสังคมที่ค่อนข้างสงบและสมานฉันท์ ประชาชนเคยชินกับกฎหมายและยอมรับการตัดสินใจของรัฐบาลว่าชอบด้วยกฎหมาย ประชาชนในแต่ละชุมชนมีความสามารถเพียงพอและยินดีเข้าร่วมในคณะกรรมการบริหารของโรงเรียน การตัดสินใจบนหรือการถือขาดด้านการเงินมักไม่ค่อยปรากฏ รัฐบาลสามารถวางใจได้ว่าคณะบุคคลที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นคณะกรรมการจะไม่คดโกงงบประมาณของแผ่นดิน

5.3.3 ปัจจัยด้านโครงสร้างสภาพพื้นฐาน อันได้แก่ ระบบสื่อสาร โทรคมนาคมที่มีประสิทธิภาพที่ทำให้การส่ง-รับข่าวสารกระทำได้ในเวลาอันสั้น

5.3.4 ปัจจัยด้านนโยบาย การมีนโยบายที่ชัดเจนและแน่วแน่ของรัฐบาลในการปฏิรูปการศึกษาในช่วงเวลาดังกล่าว นายกรัฐมนตรีได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการด้วย จึงทำให้ง่ายต่อการกำหนดนโยบายและปฏิบัติตามสัญญาที่ให้ไว้ต่อสาธารณชนในการหาเสียงเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษา และแม้ว่าจะมีปัญหาอุปสรรคบ้าง รัฐบาลจะแก้ปัญหาด้วยการประชาสัมพันธ์ทำความเข้าใจและให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวิพากษ์วิจารณ์ เสนอแนะทางการดำเนินงานและยึดผลประโยชน์ของกลุ่มชนส่วนใหญ่เป็นสำคัญ

5.3.5 ปัจจัยด้านบุคลากร ได้มีการกล่าวถึงว่ากระบวนการเปลี่ยนแปลงไม่เพียงขึ้นอยู่กับความจงรักภักดีของบุคลากรแต่ยังขึ้นอยู่กับความเต็มใจที่จะเข้าร่วมในการเปลี่ยนแปลงนั้น รวมถึงการมีบุคลากรที่มีความรู้ ความเข้าใจ มีความชำนาญ มีความเชื่อต่อการกระจายอำนาจการศึกษา การให้ความสำคัญและมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของทั้งบุคลากรที่เป็นคณะทำงานและประชาชนผู้เกี่ยวข้องทั่วไป

5.3.6 ปัจจัยด้านผู้นำ นิวซีแลนด์ตระหนักถึงความสำคัญของการมีผู้นำที่มีความสามารถ จึงได้มีการแสวงหาผู้ที่มีความเหมาะสมที่จะเป็นผู้นำในการริเริ่มปฏิบัติตามแนวทางปฏิรูป ตั้งแต่ก่อนที่รัฐบาลจะเผยแพร่เอกสารในเรื่องนี้อย่างเป็นทางการ โดยมีคนเก่ง ๆ อยู่ในทุกระดับชั้น และในทุกระดับของกระบวนการปฏิรูป และที่สำคัญเมื่อมีการตั้งหน่วยงานนโยบายไป

ปฏิบัติขึ้น ได้มีการเลือกสรรบุคคลที่ดีที่สุดจากทุกแห่งรวมถึงผู้เชี่ยวชาญด้านการวางแผนและการสื่อสารด้วย

5.3.7 ปัจจัยด้านสื่อสารมวลชนและการสื่อสาร สื่อมวลชนในนิวซีแลนด์มีอิทธิพลสูง มีความเป็นอิสระจากการควบคุมหรือแทรกแซงของรัฐในการปฏิรูปการศึกษาได้มีการใช้งบประมาณอย่างมาก เพื่อซื้อเวลาโฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์เพื่อให้สาธารณชนรับทราบในผลดีของการปฏิรูป และด้วยวิธีการสื่อสารอีกหลายรูปแบบ รวมทั้งการให้ผู้ที่มีความกระตือรือร้นต่อกระบวนการเปลี่ยนแปลงและเป็นผู้สื่อสารที่ดี ทำหน้าที่สื่อสารกับประชาชนเพื่อให้ประชาชนมีทัศนคติในทางบวกและสนับสนุนการปฏิรูปต่อไปด้วย

5.3.8 ปัจจัยด้านองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น มีการจัดตั้งหน่วยงานนโยบายไปปฏิบัติ ตั้งคณะทำงานปฏิรูปโดยมีผู้นำกลุ่มผลประโยชน์ที่สำคัญอยู่ทุกกลุ่ม

5.3.9 ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของชุมชน นิวซีแลนด์ได้มีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปสู่โรงเรียนโดยผ่านทางคณะกรรมการบริหารโรงเรียนแม้ว่าในหลายพื้นที่จะเห็นผลการประสบผลสำเร็จ แต่พบว่าโรงเรียนบางแห่งได้เกิดปัญหาหรือมีข้อจำกัด อุปสรรคบางประการเกิดขึ้น ดังนี้ (อุทัย บุญประเสริฐ, 2543, หน้า 74-75)

5.3.9.1 ความแตกต่างระหว่างโรงเรียนที่อยู่ในชุมชนต่างกัน โรงเรียนที่อยู่ในชุมชนที่ประชาชนมีฐานะปานกลางถึงร่ำรวย ผู้ปกครองมีความพร้อมในการสนับสนุนช่วยเหลือโรงเรียนเป็นอย่างดี คณะกรรมการบริหารโรงเรียนมีความพร้อมสูง สามารถพัฒนาการเรียนการสอนได้ดี โรงเรียนมีโอกาสคัดเลือกครูที่มีคุณภาพ ส่วนโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในชุมชนที่ประชาชนมีฐานะยากจน ผู้ปกครองไม่สนับสนุนช่วยเหลือโรงเรียนอย่างจริงจัง เนื่องจากข้อจำกัดด้านการเงิน ความรู้ ความคิด คณะกรรมการบริหารโรงเรียนขาดทักษะและความรู้ในการบริหารงาน ผลการจัดการเรียนการสอนไม่ดี ไม่มีโอกาสในการคัดเลือกและพัฒนาครูมากนัก และโรงเรียนในเขตนี้ไม่เป็นที่นิยมของผู้ปกครอง จึงมักจะนำบุตรหลานไปเข้าเรียนที่อื่น ส่งผลให้เงินงบประมาณรายหัวลดลงตามไปด้วย

5.3.9.2 มีปัญหาด้านการบริหารงาน และปัญหาบุคลากร คือหาบุคคลมาเป็นกรรมการบริหารโรงเรียนยาก โดยเฉพาะเขตยากจน

5.3.9.3 ครูและผู้บริหารมีภาระงานมากขึ้น ส่งผลให้มีการลาออกมากถึงร้อยละ 20 หลังการปฏิรูปการศึกษา

5.3.9.4 เกิดความขัดแย้งระหว่างคณะกรรมการบริหารโรงเรียน ครูและผู้บริหารโรงเรียน ผู้บริหารบางคนรู้สึกว่าสูญเสียอำนาจ ครูบางคนคิดว่ากรรมการมาก้าวท้าวและจับผิด คณะกรรมการบางคนใช้อิทธิพลในทางที่ผิด

5.3.9.5 บางโรงเรียนเปลี่ยนจากความร่วมมือในการทำงานเป็นหมู่คณะมาเป็นตัวใครตัวมันและเกิดความแก่งแย่งแข่งขันกันมากขึ้น

5.3.9.6 การไม่มีหน่วยงานเชื่อมโยงระหว่างกระทรวงศึกษาธิการกับโรงเรียนทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงาน ขาดการประสาน และโรงเรียนไม่มีสิทธิต่อรอง

5.3.9.7 การจัดสรรงบประมาณยังถูกมองว่าไม่เป็นธรรม การจัดงบประมาณรายหัว ทำให้โรงเรียนที่ด้อยชื่อเสียงได้งบประมาณมาก แต่โรงเรียนที่มีปัญหาจะได้รับงบประมาณน้อยลง มีข้อสังเกตจากการปฏิรูปการศึกษาว่า ในด้านการกระจายอำนาจทางการศึกษา พบว่ายังไม่มี การกระจายไปยังโรงเรียนทั้งหมด ยังคงมีความคลุมเครือจากกระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในบางเรื่อง เช่น การจัดทำนโยบายของโรงเรียน ต้องสอดคล้องกับแนวทางของชาติว่าด้วยการศึกษา เป้าหมายการศึกษาของชาติ และแนวทางการบริหารการศึกษาของชาติ ธรรมนูญโรงเรียนจะต้องยึดรูปแบบและเนื้อหาสาระตามที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด และประยุกต์เพิ่มเติมตามความต้องการของโรงเรียนและชุมชนแล้วจึงเสนอกระทรวงศึกษาธิการอนุมัติ โรงเรียนต้องเสนอแผนงานและโครงการเพื่อขออนุมัติงบประมาณดำเนินการจากกระทรวงศึกษาธิการ การจัดการศึกษาของโรงเรียนจะถูกตรวจสอบโดยสำนักงานตรวจสอบคุณภาพการศึกษา ผลการติดตามตรวจสอบจะถูกรายงานไปยังกระทรวงศึกษาธิการต่อมวลชน ผู้ปกครองและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

5.3.9.8 การที่การบริหารการศึกษาเหลือเพียง 2 ระดับ ได้แก่ ระดับกระทรวง และระดับโรงเรียน จึงอาจมองว่าเสมือนเป็นการรวมศูนย์อำนาจสู่ส่วนกลาง เพราะปัญหาใดที่โรงเรียนแก้ไขไม่ได้ต้องเสนอกระทรวงศึกษาธิการพิจารณา

5.3.9.9 การบริหารบุคลากร คณะกรรมการโรงเรียนมีอำนาจในการสรรหา พัฒนา และให้ออก ซึ่งบุคลากรในโรงเรียน (ทั้งครูใหญ่และครู) แต่รัฐจะเป็นผู้กำหนดอัตราเงินเดือน และจำนวนบุคลากร หลักสูตรท้องถิ่นที่โรงเรียนพัฒนา ต้องอยู่ในกรอบเป้าหมายและเนื้อหาสาระที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด

5.3.9.10 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีส่วนในการบริหารและจัดการศึกษา ผู้ที่เป็นคณะกรรมการ โรงเรียนต้องมาจากตัวแทนประชาชนหรือตัวแทนองค์การเท่านั้น

5.3.9.11 ยังขาดความเสมอภาคในการเข้าเรียน โรงเรียนที่มีชื่อเสียงจะพิจารณาคัดเลือกเด็กที่โรงเรียนพอใจเข้าเรียน เช่น ผู้ที่ผู้ปกครองมีส่วนช่วยเหลือโรงเรียนได้ทางใดทางหนึ่ง ขณะที่โรงเรียนไม่มีชื่อเสียงไม่ค่อยมีเด็กเข้าเรียน

5.4 สาธารณรัฐเกาหลี

สาธารณรัฐเกาหลีเป็นอีกประเทศหนึ่งที่ประสบผลสำเร็จในการนำนโยบายการปฏิรูปการศึกษาไปปฏิบัติ โดยการปฏิรูปการศึกษาถูกกำหนดไว้เป็นขั้นตอนหนึ่งของการปฏิรูประบบ

เศรษฐกิจ การเมือง และการศึกษา ภายใต้แผนการที่มีชื่อว่า The Segyehwa Plan เพื่อสร้างสาธารณรัฐเกาหลีให้พร้อมที่จะก้าวเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 โดยเน้นการพัฒนาคน ด้วยมีความเชื่อว่าการพัฒนาคนไม่ได้สร้างเฉพาะความเจริญก้าวหน้าให้แก่เกาหลีเท่านั้น ยังมีผลดีถึงมนุษยชาติโดยรวมด้วย ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่ทำให้เกาหลีประสบผลสำเร็จในการดำเนินงานปฏิรูปการศึกษา พบว่ามีประเด็นต่าง ๆ ดังนี้ (ศักดิ์ชัย นิรัญทวิ, 2540)

5.4.1 ปัจจัยด้านองค์การที่รับผิดชอบ การปฏิรูปการศึกษาของเกาหลีมีองค์การระดับนโยบายที่เข้มแข็งรองรับ โดยรัฐบาลของประธานาธิบดี คิม ยัง ซัง ได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง ชื่อว่าคณะกรรมการแห่งประธานาธิบดีเพื่อการปฏิรูปการศึกษา เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางทางความคิด ศึกษารายละเอียด กำหนดกรอบและทิศทาง ตลอดจนติดตามความก้าวหน้าของการปฏิรูปการศึกษา คณะกรรมการดังกล่าว ทำให้การดำเนินงานเป็นไปในกรอบเดียวกัน ทั้งหน่วยงานการศึกษาและกระทรวงอื่น ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงแรงงานและสาธารณสุข คณะทำงานของคณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญจากสาขาอาชีพต่าง ๆ และผู้ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาประมาณ 20-25 คน ตลอดจนมีหน่วยงานรองรับทั้งในเรื่องของการวิจัย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ

5.4.2 ปัจจัยด้านภาวะผู้นำ ประธานาธิบดี คิม ยัง ซัง ได้ประกาศนโยบายการปฏิรูปอย่างกล้าหาญเพื่อสร้างประเทศเกาหลีใหม่ ด้วยการชูประเด็นเรื่องการปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวง การทุจริต การเมือง การทหาร และเศรษฐกิจ โดยมีการปฏิรูปการศึกษาเป็นนโยบายสูงสุด

5.4.3 ปัจจัยด้านทรัพยากร ประเทศเกาหลีถือว่าการลงทุนทางการศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญของการเพิ่มความมั่นคง และพลังอำนาจ จึงเห็นความจำเป็นที่จะต้องเพิ่มงบประมาณทางการศึกษา โดยตั้งเป้าหมายว่าจะเพิ่มงบประมาณทางการศึกษาได้ให้ถึงร้อยละ 5 ในการขยายตัวของเศรษฐกิจในปี 2541 พร้อม ๆ กับกระตุ้นให้ภาคเอกชนและรัฐบาลท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนทางการศึกษาให้มากขึ้น

5.4.4 ปัจจัยด้านการจัดการ มีการปรับเปลี่ยนระบบบริหารการศึกษา โดยการกระจายอำนาจการตัดสินใจให้แก่ชุมชนและโรงเรียน โดยกำหนดให้มีการจัดการตั้งสภาโรงเรียน (School Council) ขึ้น ในโรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษา มีตัวแทนจากผู้ปกครองนักเรียน ตัวแทนชุมชน และผู้บริหารโรงเรียน สภาโรงเรียนมีหน้าที่พิจารณางบประมาณโรงเรียน ปรับปรุงหลักสูตร จัดกิจกรรมเสริมหลักสูตร กิจกรรมส่งเสริมความร่วมมือระหว่างโรงเรียน และชุมชน กิจกรรมสวัสดิการนักเรียน ตลอดจนให้คำแนะนำเรื่องการบริหารโรงเรียน

จากผลการศึกษาดังกล่าวข้างต้น แม้ว่าประเทศเหล่านั้นจะมีบริบทแตกต่างกันทั้งในเรื่องของสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง แต่ปัจจัยหลักที่ทำให้การปฏิรูปการศึกษาในระดับโรงเรียนประสบผลสำเร็จพบว่าไม่แตกต่างกัน ได้แก่ ภาวะผู้นำของผู้บริหาร คุณภาพของครู การมีส่วนร่วมของชุมชน พ่อแม่ ผู้ปกครอง การมีระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะระบบการประเมินผลภายในของโรงเรียน ปัจจัยเหล่านี้จึงได้ถูกกำหนดให้เป็นนโยบายที่จะต้องนำไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจังต่อไป

6. เพรสส์แมน และวิลดาฟสกี (Pressman & Wildavsky, 1973) ได้มีแนวคิดในการวัดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจาก 4 องค์ประกอบสำคัญ คือ

- 6.1 การได้รับประโยชน์จากแผนของกลุ่มเป้าหมายเมื่อเทียบกับที่กำหนดไว้
- 6.2 เวลาที่ใช้ในการดำเนินการตามนโยบายจนถึงสิ้นสุดเมื่อเทียบกับที่กำหนดไว้
- 6.3 เงินหรือทรัพยากรที่ใช้ไปแล้วและยังไม่ได้ใช้เมื่อเทียบกับถึงเวลาที่กำหนดไว้
- 6.4 จำนวนงานหรือกิจกรรมที่ได้ลงมือปฏิบัติไปแล้วกับที่ยังคงเหลืออยู่เมื่อเทียบกับ

เป้าหมายที่กำหนดไว้ในนโยบาย

7. เบอร์แมน และคณะ (Berman et al., 1978) ได้เสนอการวัดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจากองค์ประกอบสำคัญ ดังนี้

- 7.1 ร้อยละของผลที่บรรลุเป้าหมายนโยบาย เปรียบเทียบเมื่อนโยบายสิ้นสุด
- 7.2 ผลรวมของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากการปฏิบัติตามนโยบาย ซึ่งหมายถึงพฤติกรรมของผู้เกี่ยวข้อง ผู้ได้รับผลประโยชน์จากการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- 7.3 ความต่อเนื่องของกิจกรรม หรือความคงอยู่ของกิจกรรมเมื่อรัฐบาลหยุดการสนับสนุนนโยบาย

8. ฮอกวูด และกันน์ (Hogwood & Gunn, 1991, pp. 8-36) ได้ศึกษาโดยการวิเคราะห์เอกสารและเสนอการพิจารณาการบรรลุหรือไม่บรรลุผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้

- 8.1 ปัจจัยทางการเมือง ซึ่งผู้บริหารหน่วยงานไม่สามารถควบคุมได้
- 8.2 ข้อจำกัดของเวลาและทรัพยากร
- 8.3 การจัดสรรทรัพยากรเพื่อการปฏิบัติจริง
- 8.4 หลักการของนโยบายมีทฤษฎีที่รองรับการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในสภาพจริง
- 8.5 ความสัมพันธ์ของปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อนโยบายเป็นเวลานาน หรือเกิดความซับซ้อนในการปฏิบัติหรือการเสียผลประโยชน์ยาวนาน
- 8.6 จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานมีมากและหลากหลาย
- 8.7 ความเข้าใจในนโยบายและความเห็นพ้องในการปฏิบัติงาน

8.8 การระบุผลที่ต้องการตามระยะเวลาของการปฏิบัติ ซึ่งเป็นรายละเอียดของนโยบายที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยตรง

8.9 การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

8.10 การต่อต้านการมอบหมายให้ปฏิบัติในระดับองค์การและระดับบุคลากรปฏิบัติในองค์การเดียวกันหรือองค์การอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

จากแนวคิดและประสบการณ์การนำนโยบายไปปฏิบัติดังกล่าวข้างต้นนั้น พบได้ว่ามีปัจจัยที่สำคัญหลายประการที่ส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จ และผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นสามารถวัดได้จากการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายและประโยชน์ที่ผู้เป็นกลุ่มเป้าหมายเป็นสำคัญ ส่วนการวัดผลสำเร็จของการนำนโยบายด้านการศึกษาไปปฏิบัตินั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาถึงบริบทของสังคม สภาพปัญหา สภาพแวดล้อมและสถานการณ์ของแต่ละช่วงเวลาของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นองค์ประกอบของการพิจารณาด้วย

นโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาส

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2548) กระทรวงศึกษาธิการ เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำนโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาส โดยมีหลักการและเหตุผลที่สำคัญคือ ปัจจุบันมีเด็กด้อยโอกาสอีกเป็นจำนวนมากยังขาดโอกาสที่จะได้รับการศึกษา เป็นผลให้การบริการการศึกษาพื้นฐานยังไม่ครอบคลุมและทั่วถึง ซึ่งถ้านับรวมถึงประชากรวัยเรียนอายุ 18 ปีขึ้นไปที่ได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่ถึง 12 ปี ก็จะมีผู้ขาดโอกาสทางการศึกษามากยิ่งขึ้น แม้ว่าจะมีหน่วยงานทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและองค์กรเอกชนได้พยายามจัดบริการในรูปแบบต่าง ๆ แต่การให้บริการยังไม่ทั่วถึงเป็นธรรมและไม่เอื้อประโยชน์แก่ผู้ด้อยโอกาสอย่างแท้จริง

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกัน ในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ เพื่อให้เด็กด้อยโอกาสได้รับโอกาสทางการศึกษาอย่างเท่าเทียมกับเด็กทั่วไปมีคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดี สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นในสังคมได้อย่างมีความสุข มีอาชีพเลี้ยงตนเองและเป็นการกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องกำหนดให้มีนโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาส เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมและเกิดมรรคผลอย่างจริงจัง

เหตุผลที่ต้องมีนโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาสที่สำคัญคือ การศึกษาเป็นสิทธิอันพึงมีพึงได้สำหรับเด็กด้อยโอกาสเพื่อช่วยให้เด็กเหล่านี้ได้พัฒนาเต็มตามศักยภาพ และสามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นในสังคมได้อย่างเข้มแข็ง โดยไม่เป็นภาระกับรัฐมากนัก ทั้งนี้ในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาสต้องจัดบริการเป็นพิเศษ เนื่องจากเด็กกลุ่มนี้มีชีวิตความเป็นอยู่ต่าง

จากกลุ่มเด็กทั่วไป การจัดบริการการศึกษาเพื่อให้เกิดความเสมอภาคทั่วถึงและเป็นธรรม จึงต้องมีรูปแบบการให้บริการที่เหมาะสมและหลากหลายสอดคล้องกับการดำเนินชีวิตของเด็กแต่ละกลุ่มหรือแต่ละประเภท และเอื้ออำนวยให้เด็กเหล่านี้สามารถเข้ารับบริการการศึกษาโดยไม่กระทบต่อการยังชีพหรือการดำรงชีวิตตามปกติที่เป็นอยู่เดิม

ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงเล็งเห็นความสำคัญของการพัฒนาเด็กกลุ่มพิเศษนี้ โดยได้ออกกฎหมายและกำหนดนโยบายต่าง ๆ ที่มุ่งเน้นให้เด็กเหล่านี้ได้มีโอกาสรับการพัฒนาหรือบริการการศึกษาเป็นพิเศษ ดังนี้

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีสาระบัญญัติที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 10 กำหนดว่า การจัดการศึกษาต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิ และโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึง และมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

การจัดการศึกษาสำหรับบุคคลซึ่งมีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ สังคม การสื่อสารและการเรียนรู้หรือมีร่างกายพิการ หรือทุพพลภาพหรือบุคคลซึ่งไม่สามารถพึ่งตนเองได้หรือไม่มีผู้ดูแลหรือด้อยโอกาส ต้องจัดให้บุคคลดังกล่าวมีสิทธิและโอกาสได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นพิเศษ

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2542 มีมติให้รัฐจัดและสนับสนุนเอกชน องค์กรต่าง ๆ จัดการศึกษาให้กับผู้ด้อยโอกาสในรูปแบบที่หลากหลาย โดยจัดให้เหมาะสม สอดคล้องกับศักยภาพและสภาพของผู้เรียน จัดการศึกษาให้กับแรงงานที่พลัดโอกาสทางการศึกษาในระบบปกติในรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้งให้รัฐดำเนิน โครงการเฉพาะกิจ เพื่อจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้กับเด็กและเยาวชนในพื้นที่เสี่ยงภัยและทุรกันดาร

นโยบายรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายด้านการศึกษาคต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 โดยระบุถึงการจัดการศึกษาเพื่อคนพิการ ผู้ด้อยโอกาส เพื่อให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและสามารถพึ่งตนเองได้

พันธสัญญาสากลนานาชาติ ประเทศ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 กำหนดให้รัฐภาคียอมรับสิทธิของเด็กที่จะได้รับการศึกษาบนพื้นฐานของโอกาสที่เท่าเทียมกัน และปฏิญญาโลกว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน ได้มีการประชุมและจัดทำเป็นพันธกรณีเพื่อให้การบริการการศึกษาเป็นไปอย่างเสมอภาคทั่วถึงและเป็นธรรม

จากสาระบัญญัติ นโยบาย และพันธสัญญาสากล ซึ่งแสดงเหตุผลความจำเป็นในการจัดบริการการศึกษาอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมให้กับเด็กด้อยโอกาสข้างต้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องจัดทำนโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาสขึ้นเพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางในการ

จัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาสให้บรรลุเจตนารมณ์ที่กำหนด

สาระสำคัญของนโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาส

1. คำจำกัดความและประเภทเด็กด้อยโอกาส

การให้คำจำกัดความและประเภทเด็กด้อยโอกาสนั้นมีหลายหน่วยงานดำเนินการ และให้ความหมายแตกต่างกัน แต่ในข้อเสนอ นโยบายนี้ได้ยึดตามแผนแก้ไขปัญหาลูกในภาวะยากลำบาก พ.ศ. 2545 – 2549 ที่คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 4 กันยายน 2544 และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 ซึ่งแต่ละหน่วยงานสามารถนำไปปรับใช้ตามความเหมาะสม ดังนี้

1.1 คำจำกัดความ

เด็กด้อยโอกาสในบริบทของการให้บริการการศึกษาหมายถึง เด็กที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี (เว้นแต่กรณีที่ต้องดูแลเป็นพิเศษ ให้ขยายอายุเป็น 24 ปี) ที่ประสบปัญหาหรือตกอยู่ในภาวะยากลำบาก หรืออยู่ในสถานภาพที่ด้อยกว่าเด็กทั่วไป จำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือเป็นพิเศษ เพื่อให้มีชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น มีพัฒนาการที่ถูกต้องและเหมาะสมกับวัย สามารถบรรลุถึงศักยภาพสูงสุดของตนเองได้

1.2 ประเภทเด็กด้อยโอกาส

เด็กด้อยโอกาส จำแนกตามแผนการแก้ไขปัญหาลูกในภาวะยากลำบาก พ.ศ. 2545 – 2549 ของสำนักงานคณะกรรมการการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติแบ่งเป็น 6 กลุ่ม ดังนี้

1.2.1 เด็กถูกปล่อยปละละเลย ได้แก่ เด็กเร่ร่อน ขอดทาน เด็กถูกทอดทิ้ง และกำพร้า เด็กในสลัมและชุมชนแออัด

1.2.2 เด็กถูกละเมิดสิทธิ ได้แก่ เด็กถูกทารุณ โสเภณีเด็ก เด็กถูกข่มขืน และแรงงานเด็ก

1.2.3 เด็กประพฤติตนไม่เหมาะสม ได้แก่ เด็กติดสารเสพติด เด็กตั้งครุภัณฑ์นอกเวลาหรือตั้งครุภัณฑ์ก่อนวัยอันควร เด็กก่ออาชญากรรมหรือต้องคดี เด็กที่อยู่ในสถานพินิจ เด็กมั่วสุมในสถานบริการและสถานเริงรมย์

1.2.4 เด็กพิการทางกาย ทางจิตใจ อารมณ์ สติปัญญาและการเรียนรู้

1.2.5 เด็กขาดโอกาส ขาดเงินเข้าไม่ถึงบริการ ได้แก่ เด็กไม่ได้เรียนหนังสือ เด็กถูกรังแกหรือถูกรังแก ถูกกรรมการก่อสร้าง ลูกกรรมกรว่างงาน เด็กชนกลุ่มน้อย เด็กยากจน เด็กที่ไม่ได้รับสัญชาติไทย เด็กที่ไม่มีสูติบัตรหรือทะเบียนบ้าน

1.2.6 เด็กที่ได้รับผลกระทบจากเอดส์ ได้แก่ เด็กเป็นเอดส์ เด็กกำพร้าเพราะพ่อแม่ตายเพราะเอดส์

2. วิสัยทัศน์

เด็กด้อยโอกาสทุกคนต้องมีสิทธิและโอกาสในการรับบริการการศึกษาอย่างทั่วถึง และมีคุณภาพ เพื่อให้มีทักษะชีวิตและอาชีพ สามารถพึ่งตนเอง และอยู่ในสังคมอย่างมีความสุข มีศักดิ์ศรี และมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาสังคมและประเทศชาติ

3. วัตถุประสงค์

เพื่อให้เด็กด้อยโอกาสได้รับบริการการศึกษาและวิชาชีพและได้รับการพัฒนาศักยภาพให้รอดพ้นจากสภาพด้อยโอกาสสามารถพึ่งตนเองได้ มีโลกทัศน์และการดำรงชีวิตที่ดี เห็นคุณค่าของเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรม รวมทั้งภูมิปัญญาท้องถิ่นที่หลากหลาย อยู่ร่วมกับผู้อื่นอย่างมีความสุข มีศักดิ์ศรี มีจิตสำนึก มีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาสังคมและประเทศชาติ

4. เป้าหมาย

เด็กด้อยโอกาสทุกคนมีโอกาสได้รับการบริการการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างต่อเนื่อง และทั่วถึง ภายในปี พ.ศ. 2554 โดยมีเป้าหมายเร่งด่วน ดังนี้

4.1 ปรับปรุงกฎ ระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคขัดขวางการเข้าถึงบริการของเด็กและมิกนุ ระเบียบใหม่ที่เอื้อต่อการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาส

4.2 มีแผนงานชัดเจนที่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม

4.3 มีกระบวนการพัฒนาศักยภาพองค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน รวมทั้งชุมชนท้องถิ่นให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาส

4.4 จัดสรรงบประมาณทั้งจากส่วนกลางและท้องถิ่นร่วมกับงบประมาณจากแหล่งอื่น ๆ เพื่อให้บริการการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาส

5. นโยบาย

นโยบายข้อ 1 บริการการศึกษาอย่างเสมอภาคและทั่วถึง ให้เด็กด้อยโอกาสทุกคนมีโอกาสได้รับการศึกษาอย่างเหมาะสมและหลากหลายรูปแบบ โดยคำนึงถึงหลักการสิทธิเด็ก สิทธิมนุษยชน และศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์

นโยบายข้อ 2 จัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพเน้นการเรียนรู้เพื่อชีวิตที่เหมาะสมกับเด็กด้อยโอกาส โดยต้องบูรณาการทั้งด้านวิชาการ ด้านศีลธรรม จริยธรรม และด้านทักษะการดำรงชีวิตในสัดส่วนที่เหมาะสม และมีมาตรฐานคุณภาพเท่าเทียมกับการศึกษาในระบบปกติ

นโยบายข้อ 3 ส่งเสริมสนับสนุนให้มีการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการศึกษา และ

ปัจจัยพื้นฐานอื่น ๆ ที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของเด็กด้อยโอกาสแต่ละประเภท เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์

นโยบายข้อ 4 จัดระบบบริหารจัดการ ให้เอื้อต่อการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาสอย่างมีคุณภาพ และประสิทธิภาพ

นโยบายข้อ 5 สร้างและพัฒนาเครือข่ายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาสให้มีศักยภาพและความพร้อมในการจัดการศึกษาและสามารถให้ความช่วยเหลือเด็กด้อยโอกาสได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันการณ์

6. ยุทธศาสตร์การจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาส

ตารางที่ 1 ยุทธศาสตร์การจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาส

นโยบาย	ยุทธศาสตร์
ข้อ 1 บริการการศึกษาอย่างเสมอภาคและทั่วถึง ให้เด็กด้อยโอกาสทุกคนมีโอกาสได้รับการศึกษาอย่างเหมาะสมและหลากหลายรูปแบบ โดยคำนึงถึงหลักการสิทธิเด็ก สิทธิมนุษยชน และศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์	1. ให้บริการการศึกษาที่หลากหลายและยืดหยุ่นทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย เน้นการทำงานแบบสหวิชาชีพ โดยมีรูปแบบที่ยืดหยุ่นและเหมาะสมกับตัวเด็กและสภาพแวดล้อมทางสังคมของเด็ก สามารถเทียบโอนความรู้และประสบการณ์ได้ระหว่างระบบการศึกษาต่าง ๆ 2. พัฒนารูปแบบการจัดการศึกษาโดยนำนวัตกรรมมาใช้เพื่อให้มีความเหมาะสมกับเด็กด้อยโอกาสแต่ละประเภทในแต่ละพื้นที่เป้าหมาย และคำนึงถึงหลักการสิทธิเด็กและสิทธิมนุษยชน การสร้างศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ การปกป้องคุ้มครองเด็กให้รอดพ้นจากการแสวงหาผลประโยชน์ การใช้ความรุนแรงตลอดทั้งการล่วงละเมิดสิทธิทางร่างกาย จิตใจ อารมณ์และทางเพศ

ตารางที่ 1 (ต่อ)

นโยบาย	ยุทธศาสตร์
ข้อ 1 บริการการศึกษาอย่างเสมอภาคและทั่วถึง ให้เด็กด้อยโอกาสทุกคนมีโอกาสได้รับการศึกษาอย่างเหมาะสมและหลากหลายรูปแบบ โดยคำนึงถึงหลักการสิทธิเด็ก สิทธิมนุษยชน และศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ข้อ 2 จัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพเน้นการเรียนรู้เพื่อชีวิตที่เหมาะสมกับเด็กด้อยโอกาส โดยห้องบูรณาการทั้งด้านวิชาการ ด้านศีลธรรม จริยธรรม และด้านทักษะการดำรงชีวิตในสัดส่วนที่เหมาะสม และมีมาตรฐานคุณภาพเท่าเทียมกับการศึกษาในระบบปกติ	3. ส่งเสริม สนับสนุนหน่วยงานภาครัฐและเอกชนให้มีศักยภาพในการจัดการศึกษาในเชิงรุกเพื่อให้เข้าถึงเด็กด้อยโอกาส โดยพัฒนารูปแบบการจัดการศึกษาให้เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายในแต่ละเขตพื้นที่ และให้หน่วยงานที่จัดการศึกษาแบ่งพื้นที่ความรับผิดชอบให้ชัดเจน 4. สนับสนุนการจัดการศึกษานอกระบบ โดยใช้สื่อเทคโนโลยีและการศึกษาทางไกล เพื่อให้ผู้เรียนในพื้นที่กันดารและห่างไกลได้มีโอกาสได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 5. เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข่าวสารข้อมูลสารสนเทศเด็กด้อยโอกาส รวมทั้งให้มีการสำรวจรวบรวมข้อมูลจำนวน ประเภท ความต้องการของเด็กด้อยโอกาส รวมทั้งการแนะแนวการศึกษาและอาชีพ โดยผ่านสื่อต่าง ๆ ในรูปแบบที่หลากหลายเพื่อให้เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนการจัดให้มีศูนย์บริการเร่งด่วนด้านการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาส ติดตามเด็กด้อยโอกาสเป็นรายบุคคลให้เข้าสู่กระบวนการทางการศึกษา ทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย 1. จัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาสอย่างมีคุณภาพ โดย 1.1 จัดระบบการประเมินศักยภาพของเด็กด้อยโอกาสเป็นรายบุคคลก่อนให้บริการการศึกษา เพื่อค้นหารูปแบบที่เหมาะสมกับสภาพของเด็กด้อยโอกาสแต่ละคน และประเมินผลหลักการเรียนแต่ละช่วง เพื่อพัฒนาให้ได้มาตรฐานเท่าเทียมกับระบบการศึกษาปกติ รวมทั้งให้มีระบบการเทียบโอนผลการเรียน หน่วยการเรียนรู้ ประสบการณ์การเรียนรู้ที่เอื้อต่อการเข้ารับบริการการศึกษาอย่างต่อเนื่อง

ตารางที่ 1 (ต่อ)

นโยบาย	ยุทธศาสตร์
ข้อ 2 จัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพเน้นการเรียนรู้เพื่อชีวิตที่เหมาะสมกับเด็กด้อยโอกาส โดยต้องบูรณาการทั้งด้านวิชาการ ด้านศีลธรรม จริยธรรม และด้านทักษะการดำรงชีวิตในสัดส่วนที่เหมาะสม และมีมาตรฐานคุณภาพเท่าเทียมกับการศึกษาในระบบปกติ	1.2 จัดหลักสูตรและสาระการเรียนรู้ให้มีความหลากหลายเหมาะสมกับสภาพและความต้องการจำเป็นของเด็กด้อยโอกาส แต่ละกลุ่มเป้าหมาย โดยมุ่งเน้น 1) การดำรงชีวิตสามารถพึ่งตนเองได้ หรือมีรายได้ระหว่างเรียน 2) การใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยเรียนรู้จากแหล่งเรียนรู้ในธรรมชาติ และการสร้างความตระหนัก ความซาบซึ้งในคุณค่าของผลิตผลทางภูมิปัญญาของท้องถิ่นและชุมชน 3) การมีส่วนร่วมของผู้เรียน ผู้ปกครอง ชุมชน และท้องถิ่น 4) การอนุรักษ์ทรัพยากรในพื้นที่ ศิลปะพื้นบ้าน ขนบธรรมเนียมประเพณี และเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมของท้องถิ่น และชุมชน 5) การดำรงรักษาความเป็นไทย การปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีองค์พระมหากษัตริย์เป็นประมุข ค่านึงถึงสันติภาพและการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ 1.3 จัดกระบวนการเรียนการสอนที่กระตุ้นและส่งเสริมพัฒนาการ กระตุ้นให้เกิดการเรียนรู้ มุ่งสู่กระบวนการฟื้นฟูศักยภาพของเด็กด้อยโอกาสให้มีความสามารถ และสร้างสภาพปกติ รวมทั้งให้การศึกษากับครอบครัวและสังคม เพื่อให้มีความเข้าใจและเข้ามามีส่วนร่วม 1.4 จัดตั้งและพัฒนาคลังแหล่งเรียนรู้ตลอดชีวิตและการทำงานของแหล่งเรียนรู้ทุกรูปแบบ เพื่อให้เด็กด้อยโอกาสสามารถเข้าถึงและสามารถนำความรู้ที่ได้จากแหล่งเรียนรู้ไปใช้ประโยชน์ในด้านวิชาการ วิชาชีพ และการดำรงชีวิต

ตารางที่ 1 (ต่อ)

นโยบาย	ยุทธศาสตร์
ข้อ 2 จัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพเน้นการเรียนรู้เพื่อชีวิตที่เหมาะสมกับเด็กด้อยโอกาส โดยต้องบูรณาการทั้งด้านวิชาการ ด้านศีลธรรม จริยธรรม และด้านทักษะการดำรงชีวิตในสัดส่วนที่เหมาะสม และมีมาตรฐานคุณภาพเท่าเทียมกับการศึกษาในระบบปกติ	1.5 จัดการศึกษาให้แก่เด็กด้อยโอกาส โดยคำนึงถึงการสำเร็จ การศึกษาและการมีงานทำ โดยมุ่งเน้นทั้งด้านความรู้ การพัฒนา ทักษะชีวิต และการมีอาชีพที่เหมาะสมตามศักยภาพของเด็กด้อย โอกาส 2. เร่งผลิตและพัฒนาครู อาจารย์ บุคลากรทางการศึกษา รวมทั้ง เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบเด็กด้อยโอกาสให้มีความรู้ ความสามารถ มี ความเข้าใจ ตลอดจนมีทักษะ และประสบการณ์ รวมทั้งให้มี อาสาสมัครเกี่ยวกับเด็กด้อยโอกาสในจำนวนเพียงพอ เพื่อช่วย พัฒนาการเรียนการสอนให้แก่เด็กด้อยโอกาสแต่ละกลุ่ม/ประเภทใน แต่ละพื้นที่เป้าหมายให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น โดย 2.1 คัดเลือก และฝึกอบรมบุคลากรให้มีความรู้ ความ เข้าใจเด็กด้อยโอกาสเฉพาะกลุ่ม เพื่อหาแนวทางแก้ไข ป้องกันได้ อย่างถูกต้อง รวมทั้งการปรับใช้สื่อการเรียนการสอน และ กระบวนการถ่ายทอดประสบการณ์ให้กับเด็กด้อยโอกาส 2.2 เร่งผลิตและพัฒนาบุคลากรอาสาสมัครในพื้นที่ให้มี ศักยภาพและมีความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่สำหรับพื้นที่เป้าหมาย พิเศษ หรือพื้นที่ที่มีปัญหาขาดการเข้าถึง 2.3 มีระบบการพัฒนา การประเมินและสนับสนุน ส่งเสริมศักยภาพ รวมทั้งการจัดสวัสดิการเป็นพิเศษให้แก่ครู อาจารย์และบุคลากรที่รับผิดชอบเกี่ยวกับเด็กด้อยโอกาสอย่าง ต่อเนื่อง เพื่อเป็นการเสริมสร้างขวัญและกำลังใจในการทำงาน

ตารางที่ 1 (ต่อ)

นโยบาย	ยุทธศาสตร์
ข้อ 3 ส่งเสริมสนับสนุนให้มีการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการศึกษาและปัจจัยพื้นฐานอื่น ๆ ที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของเด็กด้อยโอกาสแต่ละประเภท เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์	1. รณรงค์ให้ทุกส่วนของสังคมตระหนักถึงความสำคัญของการพัฒนาเด็กด้อยโอกาสและให้ความร่วมมือในการระดมสรรพกำลังร่วมกันในการให้การช่วยเหลือคุ้มครอง ป้องกัน ดูแล บำบัด พื้นฟูเด็กด้อยโอกาสให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างปลอดภัย และมีความสุข 2. สร้างแรงจูงใจโดยการใช้นาตรการด้านภาษีเพื่อให้ทุกฝ่ายของสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยเหลือ คุ้มครอง ป้องกัน บำบัด พื้นฟู และพัฒนาการให้บริการการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาส 3. จัดตั้งกองทุนเพื่อระดมและจัดหาแหล่งทุนทั้งจากหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน ทั้งภายในและภายนอกประเทศ เพื่อให้การสนับสนุนช่วยเหลือการพัฒนาเด็กด้อยโอกาส 4. กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการจัดสรรและใช้ทรัพยากรของหน่วยงานภาครัฐและเอกชนในการส่งเสริมสนับสนุน พัฒนาและให้บริการการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาสอย่างมีคุณภาพ ประสิทธิภาพ และสามารถตรวจสอบได้ 5. จัดสรรงบประมาณค่าใช้จ่ายรายหัว ค่าใช้จ่ายส่วนเพิ่ม และทรัพยากรพื้นฐานแก่เด็กด้อยโอกาสให้มีความเหมาะสม สอดคล้องกับความต้องการจำเป็นในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กแต่ละกลุ่ม 6. สนับสนุนงบประมาณให้กับชุมชน องค์กร หน่วยงาน ในท้องถิ่น เพื่อจัดการศึกษาให้กับเด็กด้อยโอกาสในชุมชนได้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ

ตารางที่ 1 (ต่อ)

นโยบาย	ยุทธศาสตร์
ข้อ 4 จัดระบบบริหารจัดการให้เอื้อต่อการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาสอย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพ	1. ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและกฎ ระเบียบ ให้เอื้อต่อการรับเด็กด้อยโอกาสเข้าศึกษาอย่างทั่วถึงทุกกลุ่มทุกประเภทและทุกพื้นที่ พร้อมทั้งกำกับ ติดตามให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามกฎ ระเบียบที่กำหนด และให้มีความยืดหยุ่นตามสถานการณ์และสถานที่ 2. เร่งจัดทำฐานข้อมูล สภาพและความต้องการจำเป็นของเด็กด้อยโอกาสทุกประเภทในทุกพื้นที่ โดยเฉพาะกลุ่มเด็กด้อยโอกาสซึ่งมีที่อยู่ไม่เป็นหลักแหล่งแน่นอน ให้มีความชัดเจน 3. ถูต้อง และเป็นปัจจุบันจัดให้มีสถานศึกษาเพื่อรองรับเด็กด้อยโอกาสอย่างเพียงพอและมีกลไกการพัฒนาการจัดการศึกษาให้มีรูปแบบเฉพาะที่สอดคล้องเหมาะสมกับเด็กด้อยโอกาสแต่ละประเภท 4. ส่งเสริม สนับสนุนให้ทุกส่วนของสังคมประสานความร่วมมือกันในการดูแล พิทักษ์ ปกป้อง และคุ้มครองสวัสดิภาพของเด็กด้อยโอกาส ควบคู่กับการให้การศึกษา โดยมีระบบการเชื่อมโยงส่งต่อที่เอื้อต่อการพัฒนาการเรียนรู้ตามความต้องการของเด็กด้อยโอกาสแต่ละกลุ่ม/ประเภท เพื่อประโยชน์สูงสุดทั้งด้านการศึกษา และการดำเนินชีวิตของเด็กด้อยโอกาส 5. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของเด็กด้อยโอกาส ครอบครัว และชุมชน โดยการสร้างความรู้ ความเข้าใจ เสริมสร้างเจตคติและทักษะให้กับครอบครัวชุมชนและสังคม ให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาที่เอื้อและสอดคล้องกับเงื่อนไขของเด็กด้อยโอกาส 6. เร่งสนับสนุนส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐและเอกชน ดำเนินการเพื่อรองรับเด็กด้อยโอกาสที่ขาดที่พึ่ง โดยให้มีศูนย์ประสานส่งต่อ เช่น จัดให้มีโครงการบ้านฉุกเฉิน บริการความช่วยเหลือทางการศึกษาและอื่น ๆ ในกรณีฉุกเฉิน

ตารางที่ 1 (ต่อ)

นโยบาย	ยุทธศาสตร์
ข้อ 5 สร้างและพัฒนาเครือข่ายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาสให้มีศักยภาพและความพร้อมในการจัดการศึกษาและสามารถให้ความช่วยเหลือเด็กด้อยโอกาสได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันการณ์	7. สนับสนุนส่งเสริมให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา พัฒนาวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์เพื่อรองรับสิทธิและโอกาสทางการศึกษาของเด็กด้อยโอกาส โดยยึดพื้นที่และตัวเด็กเป็นฐาน 8. ให้หน่วยงานภาครัฐทั้งระดับปฏิบัติและระดับนโยบาย มีระบบการประสานการดำเนินงานเพื่อการส่งต่อให้เด็กด้อยโอกาสได้รับโอกาสทางการศึกษาและศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น 9. จัดระบบการป้องกันปัญหา เพื่อไม่ให้เด็กทั่วไปต้อง ออกจากการศึกษากลางคัน หรือตกอยู่ในสภาวะยากลำบาก หรือประสบปัญหาในชีวิตจนไม่สามารถอยู่ในระบบการศึกษาได้ตามปกติ 10. ให้มีระบบการติดตาม ประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบจัดบริการการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาส เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการปรับปรุงแก้ไขและขยายผลการดำเนินงานต่อไป 1. สร้างเครือข่ายขององค์กรภาครัฐและองค์กรเอกชนทั้งระดับปฏิบัติและระดับนโยบาย เพื่อให้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมจัดการศึกษาให้แก่เด็กด้อยโอกาส ตลอดจนสถาบันครอบครัวชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2. พัฒนาศักยภาพองค์กรเครือข่ายทุกระดับให้มีความเข้มแข็งยั่งยืนและมีความพร้อมในการจัดการศึกษาและสามารถให้ความช่วยเหลือเด็กด้อยโอกาสในทุก ๆ ด้าน ส่งเสริมการทำงานแบบสหวิชาชีพ มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และกิจกรรมที่เสริมสร้างสัมพันธภาพระหว่างองค์กรเครือข่ายอย่างต่อเนื่อง 3. มีระบบเครือข่ายการทำงาน เพื่อการส่งต่อเด็กด้อยโอกาสให้แก่องค์กรที่รับผิดชอบ สามารถช่วยเหลือเด็กด้อยโอกาสอย่างมีประสิทธิภาพและทันการณ์

ตารางที่ 1 (ต่อ)

นโยบาย	ยุทธศาสตร์
	4. ให้มีการศึกษาวิจัยและติดตามการดำเนินการของ เครือข่ายเกี่ยวกับวิธีการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาสและ การช่วยเหลือเด็กด้อยโอกาส โดยร่วมกับสถาบันอุดมศึกษา อย่างต่อเนื่อง

7. เจาะใจสู่ความสำเร็จ

7.1 ต้องมีการจัดทำแผนปฏิบัติการที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้ และบูรณาการกับการพัฒนาสังคมในภาพรวมของประเทศ

7.2 ต้องสนับสนุนงบประมาณให้แก่หน่วยงานที่จัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาส ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนอย่างเหมาะสมและเพียงพอ รวมทั้งมีการปรับปรุงแก้ไขกฎ ระเบียบ ต่าง ๆ เพื่อให้มีความคล่องตัวในการใช้งบประมาณ

7.3 ต้องมีการประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ครอบครัวยุทธศาสตร์ และชุมชน ในการจัดการศึกษาอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องในการคุ้มครองและพัฒนาเด็กด้อยโอกาส

7.4 ต้องสร้างความตระหนักถึงความสำคัญของเด็กด้อยโอกาสให้กับทุกส่วนในสังคม ขณะเดียวกันต้องมีการจัดระเบียบทางสังคมที่จริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้เอื้อต่อการจัดบริการการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาสเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

การจัดการศึกษาสงเคราะห์

การจัดการศึกษาสงเคราะห์อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมุ่งจัดบริการทางการศึกษาให้แก่เด็กด้อยโอกาส เน้นที่การให้บริการการศึกษาในระบบแบบอยู่ประจำ โครงการจัดหลักสูตรและกระบวนการเรียนรู้ตามที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด และเน้นการพัฒนาทักษะการดำรงชีวิต และการมีความรู้พื้นฐานในการประกอบอาชีพพึ่งตนเองได้ ปัจจุบันมีสถานศึกษาจำนวน 45 โรงเรียน กระจายอยู่ทุกภาคของประเทศ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2546, หน้า 47)

จุดมุ่งหมายในการจัดตั้งโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ ที่สำคัญมี 4 ประการ ได้แก่

1. เพื่อให้เด็กที่ขาดโอกาสทางการศึกษาเข้ามาเรียนและได้รับการฝึกสอนด้านวิชาชีพ

ที่สามารถกลับไปดำรงชีวิตในถิ่นกำเนิดของตนเอง และเป็นการพัฒนาท้องถิ่นที่อยู่ห่างไกลของประเทศ

2. เพื่อให้รู้จักหน้าที่ที่พึงปฏิบัติต่อตนเอง ครอบครัวและสังคม

3. เพื่อสร้างผู้ที่จะนำความเข้าใจในการปฏิบัติตนตามระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ให้กลับไปสู่ท้องถิ่น สามารถเป็นผู้นำท้องถิ่น เป็นสื่อกลางระหว่างรัฐกับชุมชนของตนได้

4. เพื่อให้รู้จักรักษาและซาบซึ้งในคุณค่าของขนบธรรมเนียม ประเพณี และวัฒนธรรมของชาติ

โรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ นับถึงปัจจุบัน มีจำนวน 45 โรงเรียน ซึ่งมีลักษณะการตั้งชื่อที่แตกต่างกัน อันได้แก่ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2546, หน้า 3 – 13)

4.1 โรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ มีจำนวน 23 โรงเรียน และโรงเรียนราชประชานุเคราะห์ 19 ถึง 38 มีจำนวน 20 โรงเรียน รับนักเรียนที่เป็นผู้ด้อยโอกาสทางการศึกษาตั้งแต่ชั้นอนุบาล และหรือ ชั้นประถมศึกษาถึงชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย จัดการศึกษาแบบอยู่ประจำ

4.2 โรงเรียนพิบูลประชาสรรค์ เขตดินแดง กรุงเทพมหานคร รับนักเรียนที่เป็นผู้ด้อยโอกาส ตั้งแต่ชั้นอนุบาลถึงชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายและรับเด็กที่มีความบกพร่องทางสติปัญญา ด้านการได้ยินและเด็กออทิสติกเข้าเรียน จัดการศึกษาแบบไป – กลับ

4.3 โรงเรียนสมเด็จพระปิยมหาราชรมณียเขต อำเภอยะโฮรี จังหวัดกาญจนบุรี รับนักเรียนที่เป็นผู้ด้อยโอกาสทางการศึกษาตั้งแต่ชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ถึงชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย โดยรับผู้ด้อยโอกาสที่เรียนดีด้านคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ จากทุกพื้นที่ทั่วประเทศ จัดการศึกษาแบบอยู่ประจำ

ผู้ที่ได้รับการคัดกรองเข้ามาเรียนในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์คือกลุ่มเด็กด้อยโอกาส หรือที่เรียกว่าเด็กที่อยู่ในภาวะยากลำบาก ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาเพื่อคนพิการ ผู้ด้อยโอกาส และผู้มีความสามารถพิเศษของกระทรวงศึกษาธิการ เมื่อปี พ.ศ. 2543 ได้ให้ความหมายไว้ว่า เด็กด้อยโอกาสทางการศึกษา หมายถึง เด็กที่อยู่ในสภาวะยากลำบากมีชีวิตความเป็นอยู่ด้อยกว่าเด็กปกติทั่วไป จำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือเป็นพิเศษ เพื่อให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น มีพัฒนาการที่ถูกต้องเหมาะสมกับวัยและสามารถบรรลุถึงศักยภาพขั้นสูงสุดได้ ซึ่งแบ่งเด็กด้อยโอกาสไว้ 10 ประเภท ดังนี้

1. เด็กที่ถูกบังคับให้ขายแรงงาน หรือแรงงานเด็ก หมายถึง เด็กที่ถูกบังคับให้ทำงานหารายได้ด้วยการขายแรงงานก่อนวัยอันสมควร ถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้างจนไม่มีโอกาสได้รับการศึกษา หรือการพัฒนาให้เป็นไปตามหลักพัฒนาการอันเหมาะสมกับวัย

2. เด็กเร่ร่อน หมายถึง เด็กที่ไม่มีที่อยู่อาศัยพักพิงเป็นหลักแหล่งแน่นอน ดำรงชีวิตอย่างไร้ทิศทาง ขาดปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต เสี่ยงต่อการประสบอันตรายและเป็นปัญหาสังคม

3. เด็กที่อยู่ในธุรกิจทางเพศหรือโสเภณีเด็ก หมายถึงเด็กที่มีความสมัครใจ หรือถูกบังคับ ล่อลวงให้ขายบริการทางเพศหรือถูกชักจูงให้ต้องตกอยู่ในสภาพเสี่ยงต่อการประกอบอาชีพขายบริการทางเพศ

4. เด็กที่ถูกทอดทิ้ง/กำพร้า หมายถึง เด็กที่มารดาคลอดทิ้งไว้ในโรงพยาบาลหรือตามสถานที่ต่าง ๆ รวมไปถึงเด็กที่บิดา มารดาปล่อยทิ้งไว้ให้มีชีวิตอยู่ตามลำพัง หรืออยู่กับบุคคลอื่น โดยไม่ได้รับการเลี้ยงดูจากบิดามารดา ทั้งนี้ อาจมีสาเหตุมาจากปัญหาการหย่าร้าง หรือครอบครัวแตกแยกมีสภาพชีวิตอยู่ท่ามกลางความสับสน ขาดความรัก ความอบอุ่น ตลอดถึงเด็กที่ขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู อันเนื่องมาจากสาเหตุอื่น

5. เด็กที่ถูกทำร้ายทารุณ หมายถึง เด็กที่ถูกล่วงละเมิดทางร่างกาย ทางเพศ หรือทางจิตใจ มีชีวิตอยู่อย่างไม่เป็นสุข ระวัง หวาดกลัว เนื่องจากถูกทำร้ายทารุณ ถูกบีบบังคับกดดันจากบิดามารดา หรือผู้ปกครองซึ่งมีสภาพจิตใจหรืออารมณ์ไม่เป็นปกติ หรือถูกล่วงละเมิดทางเพศในลักษณะต่าง ๆ จากบุคคลที่อยู่ใกล้ชิดตัว

6. เด็กยากจน (มากเป็นพิเศษ) หมายถึง เด็กซึ่งเป็นบุตรหลานของคนยากจน ที่มีรายได้ไม่เพียงพอต่อการเลี้ยงชีพ ครอบครัวมีรายได้เฉลี่ยไม่เกิน 20,000 บาทต่อปี ครอบครัวอยู่รวมกันหลายคนขาดแคลนปัจจัยพื้นฐานชีวิตอยู่อย่างยากลำบาก รวมถึงเด็กในแหล่งชุมชนแออัดหรือบุตรของกรรมกรก่อสร้างหรือเด็กจากครอบครัวที่อยู่ในถิ่นทุรกันดารห่างไกลที่ขาดโอกาสที่จะได้รับการศึกษาและบริการอื่นๆ

7. เด็กในชนกลุ่มน้อย หมายถึง เด็กที่เป็นบุตรหลานของบุคคลที่มีวัฒนธรรมแตกต่างไปจากประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ มีชีวิตอยู่อย่างยากลำบากและมีปัญหาเกี่ยวกับการถือสัญชาติไทยเป็นสาเหตุให้ไม่มีโอกาสได้รับการศึกษาหรือบริการอื่น ๆ ส่วนใหญ่เป็นเด็กในครอบครัวที่อพยพเข้ามาอาศัยอยู่ตามบริเวณแนวชายแดนของประเทศไทย เช่น ชาวเขา ชาวเล เป็นต้น

8. เด็กที่มีปัญหาเกี่ยวกับสารเสพติด หมายถึง เด็กที่ติดสารระเหยหรือสารเสพติดให้โทษ หรือเด็กเสี่ยงต่อการถูกชักนำให้ประพฤติดนไม่เหมาะสม เกี่ยวข้องผูกพันอยู่กับกลุ่มมิจฉาชีพ ผู้มีอิทธิพล หรือบุคคลที่แสวงหาผลประโยชน์จากการประกอบอาชีพ ผิดกฎหมาย เป็นเด็กด้อยโอกาสที่มีแนวโน้มสูงต่อการก่อปัญหาในสังคม

9. เด็กที่ได้รับผลกระทบจากโรคเอดส์หรือโรคติดต่อร้ายแรงที่สังคมรังเกียจ หมายถึง เด็กที่ติดเชื้อเอดส์ หรือบิดา มารดาเจ็บป่วยด้วยโรคเอดส์ เป็นเด็กที่ถูกสังคมรังเกียจ เป็นเหตุให้เด็ก

ไม่สามารถเข้ารับการศึกษหรือบริการอื่น ๆ ร่วมกับเด็กปกติทั่วไปได้

10. เด็กในสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน หมายถึง เด็กที่กระทำความผิด และถูกควบคุมอยู่ในสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนตามกฎหมาย ตลอดถึงเด็กหญิงที่ตั้งครรภ์นอกสมรส ซึ่งมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ เช่น การทำแท้ง การฆ่าตัวตาย และการทอดทิ้งทารก เป็นต้น

จากความเห็นจากหลายหน่วยงาน สรุปได้ว่าเด็กคือโอกาสทางการศึกษากลุ่มดังกล่าวนี้คือผู้ที่อยู่ในภาวะยากลำบากจนเป็นสาเหตุให้ไม่สามารถที่จะเข้ารับการศึกษในระบบปกติได้ หรือเข้าเรียนในสถานศึกษาทั่วไปได้ จึงจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือเป็นพิเศษ โดยคัดกรองเข้าเรียนในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ต่อไป โดยได้รับการช่วยเหลือด้านการจัดที่พักให้อยู่ประจำ จัดเลี้ยงอาหาร 3 มื้อ มีเครื่องแต่งกายนักเรียนประจำให้ มีวัสดุเครื่องใช้ส่วนตัวนักเรียนประจำและอุปกรณ์การเรียน ให้จัดกิจกรรมการเรียนการสอนและการเรียนรู้เช่นเดียวกับสถานศึกษาปกติทั่วไป แต่จะส่งเสริมการเรียนรู้ด้านวิชาชีพเพื่อให้เด็กมีความรู้พื้นฐานวิชาชีพเมื่อจบหลักสูตรไปแล้วสามารถไปประกอบอาชีพ มีงานทำ มีรายได้ พึ่งตนเองได้

กระบวนการรับนักเรียน โรงเรียนได้ดำเนินการให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แนวนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ แนวนโยบายของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในการประกันสิทธิและโอกาสทางการศึกษาให้กับผู้ด้อยโอกาสด้วยการให้ความช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสที่อยู่ในสภาวะยากลำบาก ไม่สามารถเข้าเรียนในสถานศึกษาปกติทั่วไปได้ จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือให้มีโอกาสทางการศึกษาส่งเข้าเรียนในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ โดยมีมาตรการที่สำคัญ ๆ ดังนี้

1. การประชาสัมพันธ์

ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่มีโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ตั้งอยู่ และโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ร่วมกันประชาสัมพันธ์ และหาเครือข่ายในการค้นหาและคัดกรองผู้ด้อยโอกาสส่งเข้าเรียนในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ โดยแจ้งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานภาคเอกชน สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน องค์การบริหารส่วนตำบล สภาตำบล เทศบาล เพื่อเป็นเครือข่ายเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการค้นหาและคัดกรองผู้ด้อยโอกาสส่งเข้าเรียนในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ในทุกระดับชั้น

2. การกำหนดพื้นที่เป้าหมาย

ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทุกแห่ง และสถาบันศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตรวจสอบข้อมูลของพื้นที่ที่มีอัตราการเรียนต่อต่ำ พื้นที่ที่มีนักเรียนออกกลางคันสูง และพื้นที่

เป้าหมายเฉพาะ เช่น ชนกลุ่มน้อย ชาวเล ชาวไท ชาวเรือ ชาวเกาะ เป็นต้น โดยตระหนักว่าพื้นที่ดังกล่าวมีผู้ด้อยโอกาสที่จำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือ และให้ประสานเครือข่ายหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานภาคเอกชน องค์การบริหารส่วนตำบล สภาตำบล เทศบาล เพื่อรุดลงสู่พื้นที่เป้าหมาย ค้นหาและคัดกรองผู้ด้อยโอกาสเข้าเรียนโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์

3. การช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส

ให้พิจารณาช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสตามลำดับความสำคัญ ดังนี้

3.1 เด็กที่ถูกทอดทิ้ง กำพร้าบิดามารดา หรือ ไม่มีผู้อุปการะเลี้ยงดู หากไม่ได้รับการช่วยเหลือจะเป็นภาระต่อชุมชนและสังคมในท้องถิ่น

3.2 เด็กที่ได้รับผลกระทบจากโรคเอดส์ หรือ โรคติดต่อร้ายแรงที่สังคมรังเกียจ

3.3 เด็กที่มีปัญหาเกี่ยวกับสารเสพติด รวมทั้งเด็กที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาสารเสพติด กรณีที่บิดามารดาติดยาเสพติดหรือต้องโทษคดีที่เกี่ยวข้องกับสารเสพติด

3.4 เด็กที่ครอบครัวยากจนหรือมีฐานะยากจนมากเป็นพิเศษ

3.5 สำหรับกรณีอื่น ๆ ให้พิจารณาช่วยเหลือตามสภาพเหตุผลและความจำเป็นเป็นรายบุคคล

4. การดำเนินงาน

การปฏิบัติงานเพื่อให้สามารถเข้าถึงผู้ด้อยโอกาสที่อยู่ในสภาวะยากลำบากที่มีอยู่ทั่วไปทุกพื้นที่ของประเทศไทย ให้ทั่วถึงและครอบคลุม ด้วยทีมงานของโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ที่มีอยู่ มีบุคลากรซึ่งประกอบด้วย ผู้บริหาร ครู พนักงานราชการ และบุคลากรทางการศึกษาที่มีอยู่ประมาณสองพันกว่าคน ให้ประสบผลสำเร็จคงเป็นไปได้ยาก จึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานใหม่ หาเครือข่ายเข้ามาช่วยค้นหา และคัดกรองผู้ด้อยโอกาส เปิดพื้นที่การทำงานให้กับบุคลากรพื้นที่ซึ่งอยู่ใกล้กับเด็กมากกว่า รู้สภาพปัญหา ทราบข้อมูลรายละเอียด เหตุผลความจำเป็นของผู้ด้อยโอกาสได้ถูกต้องชัดเจน จึงเป็นกระบวนการบริหารและการจัดการเพื่อดำเนินการ โดย

4.1 ประสานการทำงานร่วมกันระหว่างสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่มีโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ตั้งอยู่กับโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์

4.2 ส่งผ่านไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่อยู่ในเขตพื้นที่บริการ

4.3 ส่งผ่านไปยังสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีอยู่ทั่วไป องค์การบริหารส่วนตำบล สภาตำบล เทศบาล องค์การเอกชน เข้ามามีส่วนร่วมช่วยค้นหา และคัดกรอง

ผู้ด้อยโอกาสที่อยู่ในสภาวะยากลำบากไม่สามารถเข้าเรียนในสถานศึกษาปกติทั่วไปได้ จำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือเป็นกรณีพิเศษ ส่งเข้าเรียนในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์

การพัฒนาโมเดลเพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาสไปปฏิบัติ

จากตัวแบบ แนวคิด และผลการศึกษาที่เกี่ยวข้องของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจากนักวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศ พบได้ว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายด้านการจัดการศึกษาไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จมีหลายปัจจัย และมีหลายโมเดลที่ได้รับการพัฒนา และนำไปใช้ในแต่ละองค์กร ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเหมาะสมแต่ละสภาพแวดล้อมเป็นสำคัญ ดังนั้นเพื่อเป็นการสนับสนุนให้เห็นว่า การนำนโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาสทางการศึกษาไปปฏิบัติในระดับ โรงเรียนนั้น มีความสำคัญต่อการพัฒนารูปแบบการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาสทั่วประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็กด้อยโอกาสที่ได้รับการศึกษาในระบบโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นวิธีการศึกษาวิธีการหนึ่งที่ผู้วิจัยสนใจ และเห็นว่าสอดคล้องกับแนวทางการวิจัย คือ การศึกษาโมเดลความสัมพันธ์โครงสร้างเชิงสาเหตุของชุดปัจจัย ที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาสไปปฏิบัติ โดยศึกษาความสัมพันธ์ของตัวแปรแฝง (Latent Variables) หรือตัวแปรสาเหตุ 8 ตัวแปร คือ วัตถุประสงค์ และเป้าหมายของนโยบาย ทรัพยากรขององค์กรเครือข่ายที่สนับสนุนการปฏิบัติงาน สภาพแวดล้อม ลักษณะองค์กร สมรรถนะขององค์กร ภาวะผู้นำ และสมรรถนะของบุคลากร โดยตัวแปรแฝงทั้งหมดนี้มีผลต่อตัวแปรแฝงใน (Internal Latent Variables) ที่เป็นตัวแปรผล คือ ผลสำเร็จของการนำนโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาสไปปฏิบัติในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งทุกตัวแปรสามารถสังเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร ได้ดังนี้

1. ลักษณะองค์กร

จากการศึกษาของ ประทุม ฤกษ์กลาย (2538, หน้า 167) เรื่องปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความผูกพันต่อองค์กรและผลการปฏิบัติงานของบุคลากรมหาวิทยาลัยเอกชน พบว่า ลักษณะองค์กรมีอิทธิพลทางอ้อมต่อความผูกพันต่อองค์กรและการปฏิบัติงาน ซึ่งสอดคล้องกับ สาธิต รื่นเรงจิต (2549, หน้า 179) ได้ศึกษาการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความผูกพันต่อองค์กรของครูในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พบว่า ลักษณะองค์กรมีอิทธิพลทางอ้อมต่อลักษณะงานซึ่งประกอบด้วยอายุและขนาดขององค์กรซึ่งมีส่วนทำให้ครูมีความพึงพอใจในการทำงานจึงทำให้ผลการดำเนินงานขององค์กรประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายไปด้วย

กริสสัน และคูริก (Grison & Durick, 1988, pp. 61-81) ได้ศึกษาทำนายความพึงพอใจในการทำงาน และความผูกพันต่อองค์กร ในองค์การที่ให้บริการแก่สังคมกับกลุ่มตัวอย่างที่เป็นพนักงานขององค์การบริการสังคม ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยองค์การด้านอายุขององค์การเป็นปัจจัยหนึ่งที่สามารถทำนายความผูกพันต่อองค์กรได้ดีที่สุด สอดคล้องกับ เฮิร์น (Hearn, 1991, p. 2215-A) ได้ศึกษาเกี่ยวกับความพึงพอใจในงานและความผูกพันต่อองค์การจากการรับรู้ของบุคลากรในวิทยาลัยและวิทยาลัยชุมชน พบว่า ลักษณะองค์การมีความสัมพันธ์กับความผูกพันต่อองค์การได้ดีกว่าความพึงพอใจในงาน เช่นเดียวกับที่ อีแวนส์ (Evans, 1992, p. 215-A) ศึกษาโดยสำรวจพนักงานอาชีพต่าง ๆ ในปี ค.ศ.1990 พบว่า ลักษณะองค์การเป็นปัจจัยทำนายเพียงประการเดียวของความผูกพันต่อองค์การ และเมื่อบุคลากรขององค์การมีความผูกพันต่อองค์การมากเท่าไร ยังเป็นสาเหตุให้การบริหารองค์การบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์การมากตามไปด้วย

กล้า ทองขาว (2534, หน้า บทคัดย่อ ก - จ) ได้ศึกษาเรื่องการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ กรณีศึกษานโยบายณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ พบว่า ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติมากที่สุดคือการสนับสนุนจากส่วนกลางและท้องถิ่น รองลงมาคือ การกำหนดภารกิจ การมอบหมายงาน และลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนผลการวิเคราะห์เส้นโยงเพื่อทดสอบตัวแบบในการแสดงความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลการศึกษา พบว่าตัวแปรลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีอิทธิพลโดยตรงในการอธิบายความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยเช่นกัน

2. วัตถุประสงค์ และเป้าหมายของนโยบาย

วรเชษฐ์ จันทรร (2527, หน้า 544 – 564) ได้สร้างตัวแบบยึดหลักเหตุผล (Rational Model) ซึ่งเป็นตัวแบบที่ประยุกต์มาจากผลงานของนักวิชาการตะวันตกหลายคน โดยเห็นว่าโครงการที่ประสบความสำเร็จจะต้องมีองค์ประกอบ คือ วัตถุประสงค์นโยบาย การกำหนดภารกิจ และการมอบหมายงาน การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติตามแนวทางนี้ จะเน้นที่ประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุมโดยยึดหลักเหตุผล หรือเน้นที่วัตถุประสงค์เป็นแนวทาง เพื่อให้้องค์การนั้น ๆ สร้างผลงานให้ได้ใกล้เคียงกับเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์หลักให้มากที่สุด ดังนั้นโครงการที่ประสบความสำเร็จจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจที่ชัดเจน ประกอบกับสมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2546, หน้า 432) และเทพศักดิ์ บุญรัตพันธุ์ (2530, หน้า 558-586) ทำการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการสร้างประสิทธิผลของการนำนโยบายและการให้บริการแก่ประชาชนไปปฏิบัติของกรุงเทพมหานคร โดยตัวแปรอิสระของการวิจัยตัวแปรหนึ่ง คือ ความชัดเจนในเป้าหมายของนโยบาย ซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดของ ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2539, หน้า 54 – 60) โดยเสนอ

ปัจจัยสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่าง ประสพผลสำเร็จสิ่งสำคัญคือ การกำหนดเป้าหมายต่างๆ ของนโยบาย ตลอดจนแนวทางปฏิบัติจะต้องมีการกำหนดอย่างแน่นอน ชัดเจน ทั้งนี้เพื่อป้องกันการบิดเบือนแก้ไขขณะปฏิบัติการหรืออย่างน้อยที่สุดต้องอยู่ในระดับที่สามารถใช้อ้างอิงสำหรับการติดตามประเมินผลและจัดข้อขัดแย้งพิพาทได้ และสอดคล้องกับ ดวงดาว ยังสามารถ (2537, หน้า 61-74) ได้วิเคราะห์กรณีศึกษานโยบายสาธารณะ จำนวน 70 กรณี ของนักศึกษาปริญญาโท คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีการศึกษา 2537 จากปัญหาของนโยบายสาธารณะที่เกิดขึ้นจริงในประเทศไทย พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ความถูกต้องในเนื้อหาของนโยบาย นโยบายซึ่งมีที่มาจากกรณีวิเคราะห์โดยถ้อยถนอมรอบคอบ มีเหตุผลถูกต้อง มีผลให้เมื่อนำไปปฏิบัติก็ทำได้สำเร็จ นอกจากนี้ สำเร็จ สามัตถิยะ (2538, หน้า 119-124) ได้ศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับผลของการนำนโยบายการขยายโอกาสทางการศึกษาไปปฏิบัติของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการศึกษาประถมศึกษา จังหวัดอุบลราชธานี พบว่า ผลการนำนโยบายไปปฏิบัติด้านการบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของโครงการในเวลาที่กำหนด ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์มากที่สุด คือ เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ส่วน กล้า ทองขาว (2548, หน้า 66-77) ได้ศึกษาตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งที่เป็นตัวแปรทางตรงและตัวแปรทางอ้อม คือ ชุดตัวแปรด้านเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของนโยบาย และนโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นมานั้นต้องตั้งอยู่บนเหตุผลหรือมีทฤษฎีรองรับ สามารถที่จะแยกแยะความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างปัจจัยนำเข้า กิจกรรมและผลผลิตของนโยบายได้

ประเทศนิวซีแลนด์ เป็นประเทศหนึ่งที่ประสบผลสำเร็จในการนำนโยบายปฏิรูปการศึกษาไปปฏิบัติ จากการศึกษาพบว่า ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้การดำเนินงานปฏิรูปการศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์ประสบผลสำเร็จประการหนึ่ง คือ การมีนโยบายที่ชัดเจนและแน่นอนของรัฐในการปฏิรูปการศึกษาในช่วงเวลาดังกล่าว (ไลอัล แพร์ลิส, 2542) และจากการสังเคราะห์ผลงานวิจัยเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษาของสหรัฐอเมริกา พบว่า ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายปฏิรูปการศึกษาไปปฏิบัติในระดับสถานศึกษาอีกประการหนึ่ง คือ ปัจจัยด้านเวลา (สตีเวน ไคลน์ และคณะ, 2541)

แวน มิเตอร์ และแวน ฮอร์น (Van Meter & Van Horn, 1975, pp. 446-484) ได้พัฒนาตัวแบบในการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติโดยอาศัยองค์ความรู้จากวรรณกรรม 3 ประเภท คือ ทฤษฎีองค์การ ผลงานด้านการตัดสินใจพิพาททฤษฎีการตัดสินใจ และกรณีศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐบาล พบว่า ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ

มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ประกอบกับ ซาบาเตียร์ และแมซมานิอัน (Sabatier & Mazmanian, 1980, pp. 540-556) ได้พัฒนารอบทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อเป็นตัวแบบในการอุดช่องว่างของกรอบทฤษฎีต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น และบทบาทที่สำคัญของการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติคือการชี้ชัดให้ได้ว่าปัจจัยใดมีอิทธิพลต่อความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายตลอดทุกขั้นตอนของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ พบว่ากลุ่มตัวแปรด้านความสามารถของนโยบายในการกำหนดโครงสร้างการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย ตัวแปรที่สำคัญ คือ การกำหนดนโยบายจะต้องอาศัยพื้นฐานทางทฤษฎีที่มีความเที่ยงตรงทั้งในแง่ทางวิชาการ และประสิทธิผลการนำนโยบายไปปฏิบัติและความถูกต้องความชัดเจนในการจัดลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์

อัลเบอร์ต้า (Alberta, 1995) ได้ศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยมุ่งให้ความสำคัญกับแนวคิดที่ว่า การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเป็นกระบวนการทางสังคมที่สามารถสร้างขึ้นได้ในสภาพที่เป็นจริงของสังคม ในการศึกษาดังกล่าวได้ใช้ตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการริเริ่มสร้างสรรค์ คือ สภาพแวดล้อมของนโยบาย และตัวนโยบาย ส่วน แฮน และคณะ (Hahn et al., 1998) ได้ทำการประเมินผลการนำนโยบายสาธารณะด้านการศึกษาไปปฏิบัติ โดยการดำเนินงานของโครงการที่เป็นนวัตกรรมจำนวน 11 โครงการ พบประเด็นที่น่าสนใจประการหนึ่งคือนโยบายจะมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัตินั้น ต้องมีการนำแผนงานหรือโครงการที่เป็นนโยบายของรัฐไปปฏิบัติในพื้นที่ที่แตกต่างกัน ซึ่งจะมีปัญหาที่ไม่เหมือนกัน กล่าวคือ วัตถุประสงค์ของนโยบายต้องมีความยืดหยุ่นตามสถานการณ์ประกอบการตัดสินใจด้วย

3. ทฤษฎีการขององค์การ

จากการศึกษาของ วรเดช จันทรร (2527, หน้า 544 – 564) ด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบทั่วไป (General Model) พบว่าปัจจัยที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างประสบความสำเร็จนั้นมีอยู่หลายประการ และปัจจัยหนึ่งคือความเพียงพอของทรัพยากรดำเนินงาน โดยปัจจัยดังกล่าวนี้สามารถส่งผลทางอ้อมต่อเกือบทุกปัจจัยที่มีส่วนทำให้นโยบายประสบผลสำเร็จ สอดคล้องกับแนวคิดของ เทพศักดิ์ บุญรัตน์ (2530, หน้า 558-586) ที่ทำการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการสร้างประสิทธิผลของการนำนโยบายการให้บริการแก่ประชาชนไปปฏิบัติของกรุงเทพมหานคร โดยมีตัวแปรอิสระของการวิจัยตัวแปรหนึ่งที่ส่งผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ความพร้อมของทรัพยากร นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับ สุรางคณา มัณยานนท์ (2538) ได้การวิเคราะห์กระบวนการนโยบายมัธยมศึกษาด้านการศึกษาเพื่อส่งเสริมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) พบว่าในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จนั้นจะต้องมีทรัพยากรสนับสนุนการดำเนินงานซึ่งได้มาจาก

เงินงบประมาณ เงินบำรุงการศึกษา และเงินบริจาคอย่างต่อเนื่องด้วยเช่นกัน รวมทั้งการนำเทคโนโลยีทางการศึกษามาสนับสนุนกระบวนการนโยบายด้วยจะทำให้กระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติประสบผลสำเร็จเร็วยิ่งขึ้น สนานจิตร สุคนธ์ทรัพย์ และคณะ (2542) โดยทำการศึกษาเกี่ยวกับการดำเนินงานของโรงเรียนในกำกับของรัฐ ในประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของโรงเรียนในกำกับของรัฐ มีทั้งปัจจัยที่เป็นบริบทภายนอก และปัจจัยภายในโรงเรียน โดยปัจจัยบางด้านส่งผลต่อเนื่องหรือมีผลกระทบซึ่งกันและกัน

จากการศึกษาของ เอ็ดเวิร์ด (Edwards, 1980, pp. 148-149) ได้เสนอโมเดลการนำนโยบาย ไปปฏิบัติโดยชี้ให้เห็นว่าตัวแปรอิสระที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแปรหนึ่งคือ ทรัพยากรซึ่งมีอิทธิพลทางตรงต่อผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติและมีความสัมพันธ์กับการได้รับการสนับสนุนของผู้นำ สอดคล้องกับผลการศึกษาของ แวน มิเตอร์ และแวน ฮอร์น (Van Meter & Van Horn, 1975, pp. 446-484) ได้พัฒนาโมเดลในการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติ พบว่าตัวแปรที่ส่งผลสำเร็จต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติตัวแปรหนึ่งคือ ทรัพยากร ซึ่งตัวแปรดังกล่าวนี้มีอิทธิพลทั้งทางตรงและทางอ้อมโดยส่งผ่านไปยัง ตัวแปรการสื่อสารระหว่างองค์การ และกิจกรรมการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแปรลักษณะขององค์การในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และตัวแปรเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง นอกจากนี้ยังมีแนวความคิดของ การ์ดเนอร์ และบอลช์ (Gardiner & Balch, 1988, pp. 113-130) ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จมี 4 ปัจจัย คือ ปัจจัยการให้ข้อมูลข่าวสาร ปัจจัยการอำนวยความสะดวก ปัจจัยการกำกับควบคุม และปัจจัยการให้สิ่งเสริมแรง

4. ภาวะผู้นำ

การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบด้าน การพัฒนาองค์การ (Organization Development Model) ของ วรเดช จันทรร (2527, หน้า 544 – 564) พบว่า ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงน่าจะเป็นเรื่องของการจูงใจ การใช้ภาวะผู้นำที่มีความเหมาะสม รวมทั้งการมีความสามารถในการต่อรอง โดยปัจจัยด้านภาวะผู้นำส่งผลโดยตรงและโดยอ้อมต่อผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ และกล้า ทองขาว (2548, หน้า 66-77) ได้สรุปตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งที่เป็นตัวแปรทางตรงและตัวแปรทางอ้อม คือเจตคติของผู้บริหารและข้าราชการที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย ความสามารถของผู้นำภายในหน่วยงาน และการมีมาตรการกระตุ้นเสริมแรงและให้กำลังใจปฏิบัติงาน ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ส่งผลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งสิ้น

ซาบาเตียร์ และ เมซมานเนียน (Sabatier & Mazmanian, 1980) ได้วางกรอบการศึกษาเพื่อนำไปประยุกต์ใช้ ซึ่งเสนอแนะว่า การจะนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จนั้นจะต้องดำเนินการตามเงื่อนไขเกี่ยวกับผู้นำของหน่วยปฏิบัติมีความสามารถทางการบริหารและมีทักษะทางการเมืองและผูกพันกับการบรรลุเป้าหมายของนโยบาย ซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดของอินแกรม และแมนน์ (Ingram & Mann, 1980, pp. 23-25) ในการวิเคราะห์สาเหตุของความล้มเหลวหรือนโยบายพบว่า ประเภทและลักษณะนโยบายจะเป็นตัวกำหนดแนวทางการเลือกใช้กลยุทธ์การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ ซึ่งนักวิชาการทั้งสองเสนอให้แยกกลยุทธ์หนึ่งเป็นกลยุทธ์หลักและกลยุทธ์อื่น ๆ เป็นรอง ให้สอดคล้องกับประเภทและลักษณะนโยบาย และนโยบายหนึ่ง ๆ อาจเลือกใช้มากกว่าหนึ่งกลยุทธ์ จากกลยุทธ์ 3 ประการ คือ ให้การเสริมแรง ใช้การลงโทษ และการให้ข้อมูลข่าวสารที่เอาจริงเอาจัง กลยุทธ์ทั้งสามนี้เหมาะสมสำหรับที่จะนำไปใช้กับนโยบายที่ต้องการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของบุคคลหรือกลุ่มเป้าหมายและกลยุทธ์ที่ควรเลือกใช้มาก คือการเสริมแรงทางบวก รวมทั้งแนวคิดของ การ์ดเนอร์และบอลช์ (Gardiner & Balch, 1988, pp. 113-130) ซึ่งเป็นนักวิชาการอีกสองคนที่มีความเห็นคล้าย อินแกรมและแมนน์เกี่ยวกับ ปัจจัยที่จะช่วยประชาชนปฏิบัติตามนโยบายของรัฐคือ ปัจจัยการกำกับควบคุม ซึ่งเป็นกลยุทธ์ที่ใช้เพื่อการลงโทษบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ผู้ไม่ปฏิบัติตามนโยบายเป็นสำคัญ และมีนักวิชาการอีกคนหนึ่งที่สนับสนุนภาวะผู้นำเป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จคือ วูฮิสเตเตอร์ และ มอร์แมน (Wohistetter & Mohrmann, 1998) แห่งมหาวิทยาลัยคาลิฟอร์เนียใต้ ซึ่งได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับนโยบายการศึกษาในเรื่องของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาดัวยรูปแบบของ School-Based Management ที่มีการกระจายอำนาจในการควบคุมงานจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษา โดยให้ผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาในท้องถิ่นเป็นผู้ควบคุมดูแล ได้แก่ ผู้บริหาร โรงเรียน ครู ผู้ปกครองและสมาชิกชุมชน พบว่าในการดำเนินงานนั้นมีการนำหลักการบริหารที่ประสบผลสำเร็จมาแล้วในองค์การเอกชนมาใช้ดังนี้คือ 1) ให้อำนาจการตัดสินใจแก่ผู้เกี่ยวข้องทั้งในเรื่องของนโยบาย การปฏิบัติและการสั่งการ โดยเฉพาะในเรื่องของงบประมาณและหลักสูตร 2) ให้ความรู้แก่คนในหน่วยงานทั้งด้านเทคนิคการจัดการ ทักษะงาน ทักษะของการทำงานเป็นทีม 3) ให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับองค์การรวมถึงรายรับ-รายจ่ายขององค์การ และ 4) การใช้ระบบการให้รางวัลที่ดูจากผลงานขององค์การและผลที่เกิดจากแต่ละบุคคล

นอกจากนี้ จากการปฏิรูปการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศนิวซีแลนด์ และประเทศสาธารณรัฐเกาหลีใต้ พบว่า ปัจจัยด้านการมีภาวะผู้นำที่เข้มแข็ง เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการปฏิรูปการศึกษาในช่วงเวลาที่ผ่านมา

5. สภาพแวดล้อม

การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ ตัวแบบทั่วไป (General Model) ของ วรเดช จันทรศร (2527, หน้า 544 – 564) มองว่า ปัจจัยที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติ อย่างประสบความสำเร็จนั้นมีอยู่หลายประการ ที่สำคัญคือปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกทั้งทางด้าน เศรษฐกิจ การเมืองและสังคม ว่าการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกนี้ อาจส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ด้วยเช่นกัน สอดคล้องกับแนวคิดของ ศุภพร ศิริสัมพันธ์ (2539, หน้า 54 – 60) ซึ่งได้เสนอปัจจัยสำคัญในการนำ นโยบายไปปฏิบัติอย่าง ประสบความสำเร็จไว้ประการหนึ่ง คือ การเปลี่ยนแปลงในสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และ เทคโนโลยีแปรผันตามกาลเวลาต้องไม่รุนแรงที่จะมากระทบการปฏิบัติงาน ส่วน สานนิจร สุคนทรทรัพย์ และคณะ (2542) ทำการศึกษาเกี่ยวกับการดำเนินงานของโรงเรียนใน กำกับของรัฐ ในประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของโรงเรียนในกำกับ ของรัฐ มีทั้งปัจจัยที่เป็นบริบทภายนอก และปัจจัยภายในโรงเรียน โดยปัจจัยบางด้านส่งผลต่อเนื่อง หรือมีผลกระทบซึ่งกันและกัน ปัจจัยภายนอก ประกอบด้วยปัจจัย 4 ด้าน ลักษณะสำคัญที่ส่งผลใน แต่ละด้านได้แก่ 1) ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ สภาพเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศดีพอทำให้รัฐสามารถ สนับสนุนทรัพยากรในการจัดตั้งดำรง และขยายโรงเรียนในกำกับของรัฐได้ ความแตกต่างใน สถานะทางเศรษฐกิจทำให้กลุ่มด้อยโอกาสต้องการ โรงเรียนรูปแบบใหม่ที่ตอบสนองความต้องการ เฉพาะกลุ่ม 2) ปัจจัยด้านสังคม เจตคติของคนในสังคมที่ไม่พอใจผลการจัดการศึกษาของโรงเรียน รัฐบาลถึงขั้นแสวงหาแนวทางใหม่โดยการปรับเปลี่ยนระบบ ลักษณะเฉพาะของคนอเมริกันที่ ชอบรับความหลากหลาย ความแตกต่างระหว่างบุคคล ต้องการมีทางเลือกและความเสมอภาคใน โอกาส เคารพในสิทธิของบุคคล มีความรับผิดชอบต่อสังคม ลักษณะของนักวิชาการมืออาชีพที่ ยึดมั่นในอุดมการณ์ กล้าเสี่ยงที่จะทดลองความคิดใหม่ ต้องการอิสระทางความคิดและพร้อมที่จะ ให้ตรวจสอบ ผลงาน ลักษณะของสังคมอเมริกาที่ยึดมั่นในอุดมการณ์ การกระจายอำนาจ การเป็น สังคมการเรียนรู้ การมีกลุ่มพลังที่เข้มแข็งและสร้างสรรค์ ทำให้เกิดแรงผลักดันในเชิงเกื้อหนุนเกิด การดำรงอยู่ของโรงเรียนในกำกับของรัฐ 3) ปัจจัยด้านการเมือง และการบริหาร เช่น นโยบาย ความคาดหวัง และการสนับสนุนที่ชัดเจนจากผู้บริหารระดับสูง คุณภาพนักการเมืองที่เห็นแก่ ประโยชน์ส่วนรวมและการเป็นนักวิชาการ การมีกฎหมายที่เข้มแข็งและเกื้อหนุน รูปแบบการบริหาร จัดการในระดับนโยบายที่มีการกระจายอำนาจให้รัฐต่าง ๆ มีอิสระในการบริหารรวมทั้งในด้าน การศึกษา 4) ปัจจัยด้านเทคโนโลยี ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีภายนอก ทั้งเทคโนโลยีที่เป็นวัสดุ อุปกรณ์และวิธีการทำให้โรงเรียนสามารถประสบความสำเร็จในการจัดการเรียนการสอนแก่ผู้เรียน

ที่มีความจำเป็นเฉพาะ และผู้ที่ไม่ประสบความสำเร็จมาก่อน ช่วยให้โรงเรียนสามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และผู้เรียนเกิดการเรียนรู้อย่างแท้จริง

แวน มิเตอร์ และแวน ฮอร์น (Van Meter & Van Horn, 1975, pp. 446-484)

ได้พัฒนาตัวแบบในการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแปรที่สำคัญประการหนึ่งคือ เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง เช่นเดียวกับ ซาบาติเยร์ และแมซมานิอัน (Sabatier & Mazmanian, 1980, pp. 540-556) ได้สรุปสาระสำคัญของกลุ่มตัวแปรที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติตัวแปรหนึ่ง คือ กลุ่มตัวแปรที่ไม่ใช่เงื่อนไขของนโยบาย ประกอบด้วยตัวแปรที่สำคัญ 5 ตัวแปร คือ เงื่อนไขของการแปรผันทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยี ความสนใจของสื่อสารมวลชนในการแก้ไขปัญหา การสนับสนุนจากประชาชน การเปลี่ยนแปลงทางทรัพยากร และทัศนคติของประชาชนต่อนโยบาย และนโยบายได้รับการสนับสนุนอย่างต่อเนื่องจากอำนาจของการเป็นผู้นำ ซึ่งสอดคล้องกับนักวิชาการอีกคนหนึ่งคือ ชอย (Choi, 1992) ซึ่งได้เสนอทฤษฎีความไม่เหมือนกันในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากกรณีศึกษาในประเทศเกาหลี โดยศึกษาถึงความแตกต่างกันในปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการ นำนโยบายไปปฏิบัติของแต่ละนโยบายในเรื่องของ โครงสร้างหรือการจัดกระบวนการในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความสัมพันธ์ระหว่างการกำหนดนโยบายและการนำไปปฏิบัติ พบว่า นโยบายที่มีสาระของนโยบายและสภาพแวดล้อมของนโยบายที่แตกต่างกัน ควรนำไปปฏิบัติด้วยรูปแบบที่ไม่เหมือนกัน เช่นเดียวกับ รอนดินेलลี และคณะ (Rondinelli et al., 1990) ซึ่งทำการศึกษาการปฏิรูปการศึกษาของประเทศที่กำลังพัฒนาในหลาย ๆ ประเทศ พบว่า การนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติยังไม่ประสบผลสำเร็จ สาเหตุหนึ่งเกิดจากปัจจัยสำคัญคือ การที่นักวางแผนเพื่อปฏิบัติการของประเทศเหล่านั้นรวมทั้งผู้เชี่ยวชาญจากองค์การระหว่างประเทศที่เข้าไปเป็นที่ปรึกษาทั้งหลายไม่เข้าใจธรรมชาติของงาน และไม่เข้าใจสภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ อันเป็นองค์ประกอบในการสร้างยุทธศาสตร์ทางการบริหารนโยบายให้ประสบผลสำเร็จด้วยเช่นกัน

6. สมรรถนะบุคลากร

กล่า ทองขาว (2548, หน้า 66-77) ได้สรุปปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งที่เป็นปัจจัยทางตรงและปัจจัยทางอ้อม ปัจจัยหนึ่ง คือ ศักยภาพและความผูกพันของทีมงานต่อกิจกรรมปฏิบัติ ส่วนการศึกษาก่อนนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์การ (Organization Development Model) ของ วรเดช จันทรร (2527) พบว่า บุคคลเป็นปัจจัยสำคัญเหนือสิ่งอื่นใดในองค์การ โดยเน้นที่การมีส่วนร่วมขององค์การเป็นสำคัญภายใต้ฐานคติที่ว่าการมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการทำงานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงน่าจะเป็นเรื่องของการ

สูงใจ การใช้ภาวะผู้นำที่มีความเหมาะสม การสร้างความผูกพันโดยวิธีการให้สมาชิกในองค์กรมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการยอมรับ ตลอดจนการสร้างทีมงานมากกว่าการมุ่งการใช้การควบคุมหรือการใช้อำนาจ และมีอิทธิพลโดยตรงต่อผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วยแนวคิดของ อีกหลายคน อันได้แก่ ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2539) ฮอกวูด และกันน์ (Hogwood & Gunn, 1991) เทพศักดิ์ บุญรัตน์ (2530) ดวงดาว ยังสามารถ (2537) สุรางคณา มัณยานนท์ (2538) และ สนานจิตร สุคนทรทรัพย์ และคณะ (2542) ซึ่งได้เสนอปัจจัยสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างประสบความสำเร็จประการหนึ่งคือ บุคลากรในหน่วยงานปฏิบัติการต้องมีความพร้อม และความผูกพันในการทำงาน ต้องยอมรับในเป้าหมาย และระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ โดยเฉพาะในระดับสูง ต้องมีขีดความสามารถทั้งทางด้านการจัดการและด้านการเมือง เป็นบุคลากรที่มีคุณภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ครูและผู้บริหาร โดยครูมีลักษณะเป็นมืออาชีพ มีความพร้อมทั้งในด้านเจตคติ ความรู้ ความสามารถในการด้านวิชาชีพและการจัดการ

7. สมรรถนะขององค์กร

มีนักวิชาการหลายคนที่ให้แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยด้านสมรรถนะขององค์กรเป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ อันได้แก่ วรเดช จันทรศร (2527, หน้า 544 – 564) ได้ศึกษาตัวแบบด้านการจัดการ (Management Model) ซึ่งประมวลมาจากแนวคิดนักวิชาการตะวันตกเช่นเดียวกัน ตัวแบบนี้ให้ความสนใจที่สมรรถนะขององค์กร เพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับองค์กรที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความคาดหวังเพียงใด โครงสร้างขององค์กรต้องเหมาะสมบุคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์กรต้องมีความรู้ความสามารถทั้งด้านการบริหาร และเทคนิคอย่างเพียงพอ โดยปัจจัยด้านสมรรถนะขององค์กรจะส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งโดยทางตรงและโดยทางอ้อม สอดคล้องกับแนวคิดของ กล้า ทองขาว (2548, หน้า 66-77) ได้สรุปปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งที่เป็นปัจจัยทางตรงและปัจจัยทางอ้อม ประการหนึ่งคือ ชุดปัจจัยด้านสมรรถนะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วยตัวแปรย่อย คือ 1) การมีรูปแบบโครงสร้างองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติตั้งแต่ระดับชาติถึงระดับล่างสุดอย่างเหมาะสม 2) ความเป็นเอกภาพของการจัดโครงสร้างองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ 3) เจตคติของผู้บริหาร และข้าราชการที่นำนโยบายไปปฏิบัติต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย 4) ความเพียงพอของทรัพยากร และเสริมแรงในการสนับสนุนแผนงาน 5) ระดับความคล่องตัวของการไหลเวียนข้อมูลข่าวสาร ภายในหน่วยงาน 6) ความสามารถของผู้นำภายในหน่วยงาน 7) ศักยภาพและความผูกพันของทีมงานต่อกิจกรรมปฏิบัติ 8) ความเข้มข้นของความรู้สึกรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงานต่อโครงการ

9) การได้รับประโยชน์ของหน่วยงานจากแผนงาน 10) ผลของโครงการตกเป็นประโยชน์โดยตรง และชุดของปัจจัยมาตรการกำกับ ตรวจสอบ ประเมินผล และการกระตุ้นเสริมแรง ประกอบด้วย ตัวแปรย่อย คือ 1) การมีมาตรการควบคุม ดูแลและประเมินผลการปฏิบัติงาน 2) การมีมาตรการ กระตุ้นเสริมแรงและให้กำลังใจผู้ปฏิบัติงาน 3) การปรับเปลี่ยนแนวปฏิบัติ เพื่อสนองเป้าหมายและ วัตถุประสงค์ของนโยบาย 4) การให้คำแนะนำปรึกษาและการควบคุมการดำเนินงานกิจกรรม

นอกจากนี้ มีผู้ที่มีความเห็นเกี่ยวปัจจัยด้านสมรรถนะขององค์การเป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผล สำเร็จต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างตัวแปรด้านโครงสร้างองค์การที่เหมาะสม ได้แก่ ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2539) เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์ (2530) ดวงดาว ยังสามารถ (2537) สำเร็จ สามัคคียะ (2538) สนานจิตร สุคนธ์ทรัพย์ และคณะ (2542) แวน มิเตอร์ และแวน ฮอร์น (Van Meter & Van Horn, 1975) เอ็ดเวิร์ด (Edward, 1980) ซาบาเตียร์ และแมซมานิอัน (Sabatier & Mazmanian, 1980) เป็นต้น

8. เครื่องมือที่สนับสนุนการปฏิบัติงาน

ผู้ที่ให้ความสำคัญกับปัจจัยด้านเครื่องมือการปฏิบัติงานเป็นปัจจัยสำคัญต่อการนำ นโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์คือ ของ วรเชษฐ์ จันทรร (2527) ได้ศึกษา ตัวแบบทางการเมือง (Political Model) ซึ่งตัวแบบนี้เชื่อว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายไป ปฏิบัติเกิดจากความสามารถของผู้เล่น หรือตัวบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์การ กลุ่มหรือสถาบัน และความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกองค์การ แนวคิดตามตัวแบบนี้เห็นว่า การสร้างความ สมานฉันท์ภายใต้วิธีการของการมีส่วนร่วมเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยาก ส่วนความขัดแย้งเป็นเรื่อง ธรรมดาที่มักจะเกิดขึ้นในองค์การ และระบบสังคมทั่วไป การที่จะมุ่งหวังให้ทุกฝ่ายเห็นชอบ และ ปฏิบัติตามนโยบายเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยาก เพราะนโยบายก็คือการเมือง ซึ่งเป็นเรื่องการจัดสรร สิ่งที่มีคุณค่าให้แก่สังคม ย่อมมีทั้งกลุ่มผู้ได้ประโยชน์และกลุ่มผู้เสียประโยชน์ซึ่งจะต้องพิทักษ์ ผลประโยชน์ของตนไว้ ดังนั้น แนวความคิดตามแนวทางนี้จึงเป็นเรื่องของการเผชิญหน้าการ บริหารความขัดแย้ง การแก้ไขปัญหาคความสับสน การโฆษณาชวนเชื่อ การรู้จักสร้างเงื่อนไขและ ใช้อำนาจต่อรองในการจัดสรรทรัพยากรทั้งระหว่างบุคคล กลุ่มบุคคล หน่วยงาน ตลอดจนองค์การ ต่าง ๆ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติส่วนหนึ่งจึงอยู่ที่การเจรจา สถานะอำนาจและทรัพยากร สนับสนุนการดำเนินงานในฐานะที่จะให้เป็นเครื่องมือต่อรองของบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์การ การสนับสนุนจากนักการเมือง สื่อมวลชน หัวหน้าหน่วยงานอื่น ๆ กลุ่มอิทธิพลและผลประโยชน์ บุคคลสำคัญต่าง ๆ รวมตลอดถึงสภาพ ความแตกต่างทางด้านบุคลิกภาพความรู้ความสามารถ ตลอดจนความชำนาญในการต่อรองของผู้เล่นแต่ละคนเป็นสำคัญ และปัจจัยด้านนี้จะส่งผลโดย ทางตรงและโดยทางอ้อมผ่านทางปัจจัยด้านภาวะผู้นำที่มีความสามารถด้านการต่อรองอีกด้วย

สอดคล้องกับแนวคิดของ กล้า ทองขาว (2548, หน้า 66-77) ได้วิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งที่เป็นปัจจัยทางตรงและปัจจัยทางอ้อม ได้แก่ปัจจัยด้านการสนับสนุนจากส่วนกลางและท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยตัวแปรย่อย คือ 1) การสนับสนุนทางด้านการเมืองจากผู้มีอำนาจ กลุ่มพลังและองค์การ ที่ใช้อำนาจหรือใช้ทรัพยากรผลักดันกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ 2) การสนับสนุนทางด้านการวิชาการจากส่วนกลางและท้องถิ่น 3) การสนับสนุนจากประชาชนในพื้นที่เป้าหมายด้านการใช้ทักษะ เทคนิค และความสามารถในการจัดการขององค์การและบุคคลในท้องถิ่น นอกจากนี้แนวคิดของ สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2546, หน้า 432) ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2539, หน้า 54 – 60) ยังเห็นพ้องกับ วรเดช จันทรร และกล้า ทองขาว โดยได้เสนอปัจจัยสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างประสบความสำเร็จประการหนึ่งคือนโยบายที่จะปฏิบัติตามนั้นต้องการแรงสนับสนุนจากภายนอก เช่น กลุ่มผลประโยชน์ ผู้มีอำนาจและอิทธิพลที่เกี่ยวข้องตลอดจนประชาชนทั่วไปหรืออย่างน้อยที่สุดควรที่จะเป็นกลางไม่มีปฏิกิริยาตอบโต้ชัดเจน

ส่วนแนวคิดของ แวน มิเตอร์ และแวน ฮอร์น (Van Meter & Van Horn, 1975) เอ็ดเวิร์ด (Edward, 1980) ซาบาเตียร์ และแมซมานเนียน (Sabatier & Mazmanian, 1980) ก็ให้ความสำคัญต่อปัจจัยด้านการสร้างเครือข่ายการบริหารจัดการด้วยเช่นกัน

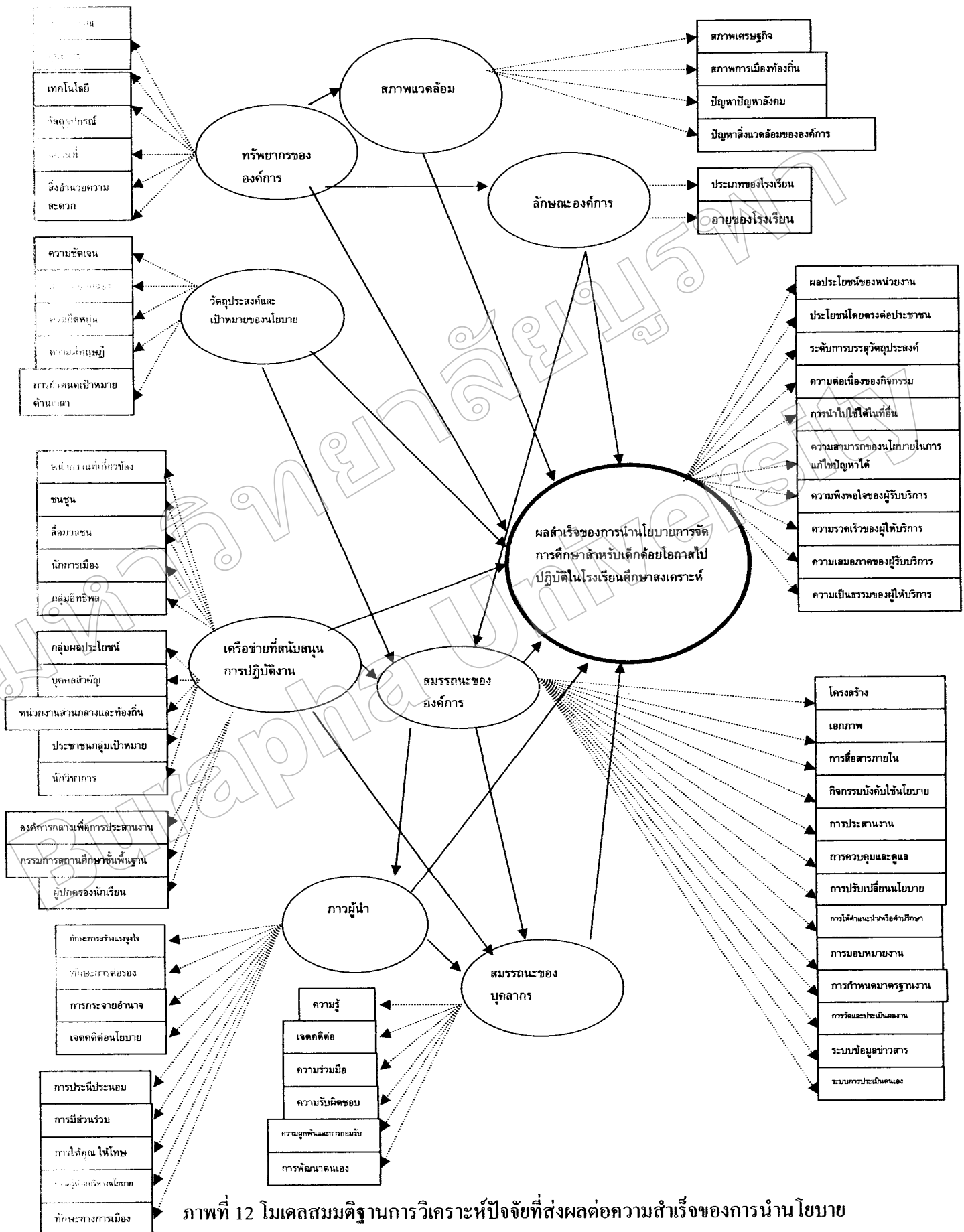
9. ผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ

กล้า ทองขาว (2548, หน้า 66-77) ได้ศึกษาตัวแปรที่แสดงให้เห็นผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ชุดผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วยตัวแปรย่อย คือ 1) ระดับการบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบาย 2) การนำไปใช้ประโยชน์หรือการได้รับประโยชน์ของกลุ่มเป้าหมายหรือประชาชนโดยส่วนรวม 3) ความคงอยู่หรือความต่อเนื่องของกิจกรรม 4) การนำวิธีการไปใช้ได้ในที่อื่นหรือในโอกาสอื่น

เพรสส์แมน และวิลดาฟสกี (Pressman & Wildavsky, 1973) ได้มีแนวคิดในการวัดความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจาก 4 องค์ประกอบสำคัญ คือ 1) การได้รับประโยชน์จากแผนของกลุ่มเป้าหมายเมื่อเทียบกับที่กำหนดไว้ 2) เวลาที่ใช้ในการดำเนินการตามนโยบายจนถึงสิ้นสุดเมื่อเทียบกับที่กำหนดไว้ 3) เงินหรือทรัพยากรที่ใช้ไปแล้วและยังไม่ได้ใช้เมื่อเทียบกับถึงเวลาที่กำหนดไว้ 4) จำนวนงานหรือกิจกรรมที่ได้ลงมือปฏิบัติไปแล้วกับที่ยังคงเหลืออยู่เมื่อเทียบกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ในนโยบาย นอกจากนี้ เบอร์แมน และคณะ (Berman et al., 1978) ได้เสนอการวัดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจากองค์ประกอบสำคัญที่แตกต่างไป ดังนี้ 1) ร้อยละของผลที่บรรลุเป้าหมายนโยบาย เปรียบเทียบเมื่อนโยบายสิ้นสุด 2) ผลรวมของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากการปฏิบัติตามนโยบาย ซึ่งหมายถึง

พฤติกรรมของผู้เกี่ยวข้อง ผู้ได้รับผลประโยชน์จากการนำนโยบายไปปฏิบัติ 3) ความต่อเนื่องของกิจกรรม หรือความคงอยู่ของกิจกรรมเมื่อรัฐบาลหยุดการสนับสนุนนโยบาย

จากแนวคิดของนักวิชาการที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ผู้วิจัยได้ประมวลแนวคิดจากความสัมพันธ์ ของตัวแปรหรือปัจจัยต่างๆ มาสร้างความเชื่อมโยงความสัมพันธ์ของตัวแปรที่ศึกษา และสร้างเป็นโมเดลสมมติฐาน (Assumptive or Hypothesis Model) เป็นความสัมพันธ์โครงสร้างเชิงสาเหตุ (Structural Equation Model: SEM) ของปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาสไปปฏิบัติในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังภาพที่ 12



ภาพที่ 12 โมเดลสมมติฐานการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กวัยอนุบาลไปปฏิบัติในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

สัญลักษณ์ที่ใช้ในภาพที่ 12 ผู้วิจัยให้รายละเอียดตามที่ปรากฏในโมเดลสมมติฐาน
การวิจัย ดังนี้ (นงลักษณ์ วิรัชชัย, 2542, หน้า 5-19)

 ทน ตัวแปรแฝง

 ทน ตัวแปรสังเกตได้

————> แทน ความสัมพันธ์เชิงสาเหตุระหว่างตัวแปรแฝงกับตัวแปรตาม

.....> แทน ความสัมพันธ์เชิงสาเหตุระหว่างตัวแปรสังเกตได้กับตัวแปรแฝง

จากภาพที่ 12 เป็นการแสดงโมเดลสมมติฐานความสัมพันธ์โครงสร้างเชิงเส้นของปัจจัย
ที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาสไปปฏิบัติใน
โรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สมมติฐานนี้เกิดขึ้น
จากผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยเชิงสาเหตุที่ส่งผลต่อความสำเร็จ
ของการนำนโยบายไปปฏิบัติในองค์กร โดยผู้วิจัยได้จัดลำดับเชิงสาเหตุและผลระหว่างตัวแปร
ต่าง ๆ สามารถอธิบายเส้นทางอิทธิพลของตัวแปรจากโมเดลสมมติฐานได้ดังนี้

1. ลักษณะองค์การมีอิทธิพลทางตรงต่อผลสำเร็จของการนำนโยบายการจัดการศึกษา
สำหรับเด็กด้อยโอกาสไปปฏิบัติในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการ
การศึกษาขั้นพื้นฐาน และมีอิทธิพลทางอ้อมผ่านสมรรถนะขององค์การ
2. สภาพแวดล้อมมีอิทธิพลทางตรงต่อผลสำเร็จของการนำนโยบายการจัดการศึกษา
สำหรับเด็กด้อยโอกาสไปปฏิบัติในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการ
การศึกษาขั้นพื้นฐาน
3. ทรัพยากรขององค์การมีอิทธิพลทางตรงต่อผลสำเร็จของการนำนโยบายการ
จัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาสไปปฏิบัติในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ สังกัดสำนักงาน
คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และมีอิทธิพลทางอ้อมผ่านสภาพแวดล้อมและลักษณะองค์การ
4. วัตถุประสงค์และเป้าหมายมีอิทธิพลทางตรงต่อผลสำเร็จของการนำนโยบายการ
จัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาสไปปฏิบัติในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ สังกัดสำนักงาน
คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และมีอิทธิพลทางอ้อมผ่านสมรรถนะขององค์การ

5. สมรรถนะขององค์การมีอิทธิพลทางตรงต่อผลสำเร็จของการนำนโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาสไปปฏิบัติในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และมีอิทธิพลทางอ้อมผ่านภาวะผู้นำ และสมรรถนะของบุคลากร

6. ภาวะผู้นำมีอิทธิพลทางตรงต่อผลสำเร็จของการนำนโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาสไปปฏิบัติในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และมีอิทธิพลทางอ้อมผ่านสมรรถนะของบุคลากร

7. สมรรถนะของบุคลากรมีอิทธิพลทางตรงต่อผลสำเร็จของการนำนโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาสไปปฏิบัติในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

8. เครื่องข่ายที่สนับสนุนการปฏิบัติงานมีอิทธิพลทางตรงต่อผลสำเร็จของการนำนโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาสไปปฏิบัติในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และมีอิทธิพลทางอ้อมผ่านสมรรถนะขององค์การและสมรรถนะของบุคลากร