

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง ข้อเสนอเชิงยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาองค์การที่มีประสิทธิภาพของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิจิตร เขต 3 ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกำหนดเป็นกรอบแนวคิดพื้นฐาน ดังนี้

1. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบาย
2. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับยุทธศาสตร์
3. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับองค์การที่มีประสิทธิภาพ
4. แนวทางการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วม
5. ภารกิจของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา
6. บริบทสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิจิตร เขต 3
7. ระเบียบวิธีวิจัยเชิงนโยบาย
8. กรอบแนวคิดการวิจัย

แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบาย

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายในหัวข้อนี้ ผู้วิจัยจะนำเสนอผลการศึกษา เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมีประเด็นสำคัญ คือ

1. ความหมายของนโยบาย

มีผู้ให้ความหมายไว้แตกต่างกันดังที่พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2546 : 1) ให้ความหมายว่า นโยบายคือ หลักปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวดำเนินการตรงกับ กนก อร สมปราชญ์ (2548 : 23) ให้ความหมายว่า เป็นแนวทางที่กำหนดขึ้นโดยอาศัย เป้าหมายและและแผนกลยุทธ์ทั้งหมดขององค์การเพื่อใช้เป็นทิศทางสำหรับบุคคลใน องค์การ หรือหมายถึงข้อความทั่วไปเพื่อเสนอแนะแนวความคิดในการตัดสินใจของผู้บริหารให้มั่นใจว่ามีการตัดสินใจที่เหมาะสม และ Terry (1977 : 34) ให้ความหมายว่า

นโยบาย คือ หลักและวิธีการปฏิบัติ ซึ่งถือเป็นแนวดำเนินการที่ผู้บริหารใช้ในการตัดสินใจ เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปโดยถูกต้องและบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ส่วน Jamson (2008 : 4) สรุปได้ว่านโยบายเป็นกลยุทธ์ที่เลือกสรรแล้วนำไปสู่การแก้ปัญหา และตอบสนองความต้องการของบุคคลในองค์กรนั้น ในขณะที่ไชยา ภวระบุตร (2549 : 13) และอำนาจ ชนะวงศ์ (2550 : 10) ให้ความเห็นสอดคล้องกันว่า นโยบายคือ แนวทางที่ช่วยให้ผู้บริหารสามารถตัดสินใจเพื่อการปฏิบัติภารกิจต่างๆ ได้ประสบผลสำเร็จตาม วัตถุประสงค์ของหน่วยงาน ในขณะที่เดียวกันสุคนธา คงศีลและสุขุม เจียมตน (2550 : 34) ให้ความหมาย นโยบาย คือแนวทางที่กำหนดอย่างกว้างๆ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติ หรือข้อความทั่วไปซึ่งใช้เป็นตัวชี้้นำสำหรับการบริหารงานต่างๆ นอกจากนั้น “นโยบาย” อาจหมายถึงกลวิธีที่จะเป็นหนทางนำไปสู่เป้าหมายส่วนร่วมในเรื่องใดเรื่องหนึ่งอย่าง เหมาะสม สอดคล้องกับวิโรจน์ สารรัตนะ (2550 : 25) กล่าวว่านโยบายเป็นข้อความที่ บอกให้ทราบถึงทิศทางการเปลี่ยนแปลงขององค์การหรือสังคม ทิศทางดังกล่าวอาจจะ อธิบายถึงเรื่องอะไร เพื่ออะไร อย่างไร และเพียงใด ของความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้ ในขณะเดียวกันนอกจากนี้ ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2550) ให้ความหมายของคำว่านโยบาย สาธารณะไว้ว่า คือ นโยบายที่กำหนดขึ้นโดยรัฐบาล ซึ่งอาจจะเป็นองค์กรหรือ ตัวบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงตามกฎหมาย ภายใต้ระบบการเมืองนั้นๆ ทั้งนี้นโยบายสาธารณะ จะครอบคลุมตั้งแต่สิ่งที่รัฐบาลตั้งใจว่าจะกระทำหรือไม่กระทำ การตัดสินใจของรัฐบาลใน การแบ่งสรรทรัพยากรหรือคุณค่าต่างๆ ในสังคม กิจกรรมหรือการกระทำต่างๆ รวมจนถึง ผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริง อันเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นติดตามมาจากการดำเนินงาน นอกจากนี้ สมคิด พรหมจ้อย (2550) กล่าวว่านโยบาย หมายถึงแนวทางที่กำหนดไว้ล่วงหน้า ซึ่งกำหนดขึ้นเพื่อเป็นทิศทางสำหรับการตัดสินใจ และหมายถึง แนวทางหรือการตัดสินใจ ของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเพื่อเป็นการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ และสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ (2555 : 5) กล่าวว่า นโยบาย คือ แนวทางที่รัฐบาลได้ กำหนดขึ้นเพื่อดำเนินการ ในอนาคต ข้อความที่เป็นนโยบายซึ่งกำหนดไว้ในลักษณะที่เป็น แนวทางกว้างๆ หน่วยงานต่างๆ ในฐานะองค์กรภาครัฐต้องดำเนินการให้สอดคล้องตาม นโยบาย ทั้งนี้ นโยบายมักมีการเปลี่ยนแปลง ไม่หยุดนิ่ง จึงทำให้ต้องมีกรวิจัยเชิงนโยบาย ทั้งนี้ นโยบาย (Policy) มีความหมายที่ยืดหยุ่นสูง นิยามได้หลากหลายรูปแบบ ขึ้นอยู่กับ โอกาสและสถานการณ์ที่แตกต่างกัน

สรุปได้ว่า นโยบาย หมายถึง แนวทางหรือกรอบการดำเนินงานที่กำหนดไว้ล่วงหน้า เพื่อให้เป็นทิศทางการพิจารณาตัดสินใจ เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้และการปฏิบัติที่ถูกต้อง ดังนั้นนโยบายจึงเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาของหน่วยงานนั้นๆ

2. ความสำคัญและลักษณะของนโยบายที่ดี

คะเนียง สายแก้ว (2549 : 24) เห็นว่านโยบายมีความสำคัญต่อการบริหารเพราะเป็นแนวทางการปฏิบัติงานที่ต้องมีความชัดเจนในวัตถุประสงค์ว่าใครจะทำอะไร เมื่อใด ทำที่ไหน และอย่างไร เพื่อให้นโยบายสามารถนำไปปฏิบัติให้บรรลุผล และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและสังคมโดยรวมและสอดคล้องกับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลง ในสภาพแวดล้อมต่างๆ ในขณะที่วิโรจน์ สารรัตนะ (2550 : 9) ได้กล่าวว่าลักษณะของนโยบายที่ดีมี 6 ประการ คือ 1) นโยบายที่ดีต้องมีเป้าหมายที่ส่งผลประโยชน์ต่อองค์กรหรือประชาชนโดยส่วนรวมมากที่สุด 2) นโยบายที่ดีควรได้มาจากการกลั่นกรองถึงความสำคัญของปัญหาหรือความต้องการ 3) นโยบายที่ดีควรประกอบด้วย เป้าหมาย แนวทาง และกลวิธีที่ดี ดำเนินการได้เร็วที่สุดและเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด 4) นโยบายที่ดีควรครอบคลุมภารกิจทุกด้านและมีความสอดคล้อง สนับสนุนซึ่งกันและกัน 5) นโยบายที่ดีมีเนื้อหาเป็นหลักในการทำงาน และเป็นหลักในการประเมินความสำเร็จทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ และ 6) นโยบายที่ดีจะเป็นข้อความที่ชัดเจน ถ่ายทอดข้อความไปสู่ผู้ปฏิบัติโดยง่ายและเข้าใจตรงกัน สอดคล้องกับสมมติ พรมจัญ (2550) อธิบายถึงลักษณะของนโยบายที่ดีประกอบด้วย 1) นโยบายจะต้องแสดงทิศทางในการปฏิบัติที่ชัดเจนว่าจะให้ทำอะไร 2) แสดงจุดเน้นและกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติ 3) เข้าใจง่ายไม่ซับซ้อน 4) มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติทั้งทางกายภาพ ทางเทคนิคและสามารถบริหารงานได้ 5) ตอบสนองกับนโยบายระดับสูงหรือนโยบายที่เกี่ยวข้อง 6) สอดคล้องกับนโยบายระดับสูงหรือนโยบายที่เกี่ยวข้อง 7) เป็นงานที่เกี่ยวกับภารกิจของหน่วยงานอย่างแท้จริงหรือโดยตรง

วิโรจน์ สารรัตนะ (2553 :12) กล่าวว่า การบริหารงานจะประสบผลสำเร็จมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับลักษณะของนโยบายที่ดี คือ 1) นโยบายที่ดีต้องมีเป้าหมายที่ส่งผลประโยชน์แก่องค์กรหรือประชาชนโดยส่วนรวมมากที่สุด 2) นโยบายที่ดีควรได้มาจากการกลั่นกรองถึงความสำคัญหรือความต้องการ 3) นโยบายที่ดีควรจะ

ครอบคลุมภารกิจทุกด้านในแต่ละด้านนั้นควรมีความสอดคล้องกัน สนับสนุนซึ่งกันและกัน ไม่ควรขัดแย้งกัน 4) นโยบายที่ดีควรประกอบด้วย เป้าหมาย แนวทางและกลวิธีที่ดี ดำเนินการได้รวดเร็วและเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด 5) นโยบายที่ดี นอกจากจะมีเนื้อหาเป็นหลักในการทำงานแล้วเนื้อหาดังกล่าวควรจะเป็นหลักในการประเมินความสำเร็จได้ดีด้วย และควรคำนึงถึงทั้งในเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ 6) นโยบายที่ดีจะเป็นข้อความที่ชัดเจน ถ่ายทอดไปสู่ผู้ปฏิบัติได้โดยง่ายและมีความเข้าใจได้ตรงกัน และกล่าวได้ว่าอย่างไรก็ตามมีข้อคิดว่าคุณลักษณะที่ดีที่เหมาะสมของนโยบายในองค์การใดองค์การหนึ่ง อาจถือเอาทัศนะของบุคคลเป็นที่ตั้ง เพราะนโยบายสามารถมองเห็นได้จากหลายแง่มุม อาจเป็นที่ยอมรับของบุคคลคนหนึ่งหรือกลุ่มหนึ่ง แต่อาจไม่เป็นที่ยอมรับของอีกบุคคลหนึ่งหรืออีกกลุ่มหนึ่ง ดังนั้นคุณลักษณะที่ดีของนโยบายอีกประการหนึ่ง คือ การถือเสียงข้างมากหรือเป็นทัศนะของกลุ่มคนส่วนใหญ่โดยอนุโลมที่อาจมีอีกกลุ่มหนึ่งหรือจำนวนน้อยคัดค้านและวิพากษ์วิจารณ์ไปตามทัศนะหรือตามเหตุผลของบุคคลหนึ่ง นอกจากนี้ สันติสุข ภูศรีโสม (2554) ได้สรุปว่านโยบายที่ดีจะต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ มีข้อมูลที่ถูกต้องเป็นจริง กำหนดขึ้นก่อนที่จะดำเนินการส่งผลกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวม มีถ้อยคำที่กะทัดรัด และชัดเจนมีขอบเขตระยะเวลาในการใช้ ยึดหยุ่นตามสถานการณ์ เป็นศูนย์รวมของการประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานต่างๆ ครอบคลุมสถานการณ์ต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตและสอดคล้องกับปัจจัยต่างๆ ทั้งภายในและภายนอก ซึ่งจะช่วยให้ผู้ปฏิบัติหรือผู้บังคับบัญชาสามารถกำหนดแนวปฏิบัติและตัดสินใจในภารกิจที่ตนเองรับผิดชอบโดยไม่จำเป็นต้องรอวินิจฉัยสั่งการจากผู้บังคับบัญชาเสมอไป ทั้งนี้เพราะเข้าใจนโยบายขององค์การที่ชัดเจน

สุคนธา คงศีลและสุขุม เจียมตน (2550 :20) ได้อธิบายถึงความสำคัญของนโยบายเพราะแหล่งที่มาของนโยบาย (Source of Policy) มาจาก 1) นโยบายที่สั่งมาจากผู้บริหาร (Originated Policy) เป็นนโยบายที่กำหนดโดยผู้บริหารให้ยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติ ซึ่งบางครั้งผู้ใต้บังคับบัญชาอาจจะไม่เห็นด้วย 2) นโยบายที่เสนอขึ้นไป (Appealed Policy) เป็นนโยบายที่ผู้ใต้บังคับบัญชาไม่แน่ใจว่าจะปฏิบัติอย่างไรจึงเสนอกลับไปให้ผู้บังคับบัญชาชี้แนวทางที่ปฏิบัติ และเมื่อเกิดเหตุการณ์ดังกล่าวอีก ผู้ปฏิบัติจะตัดสินใจเหมือนครั้งก่อน โดยยึดถือเป็นแนวปฏิบัติต่อไปและสุดท้าย 3) นโยบายที่เข้าใจเอาเอง (Implied Policy) เป็นนโยบายที่ไม่ได้ประกาศไว้อย่างเป็นทางการเป็นนโยบายปลีกย่อยเป็นนโยบายที่ปฏิบัติได้ ในขณะที่สันติสุข ภูศรีโสม (2550) ให้ความเห็นว่านโยบายมีความสำคัญ เนื่องจากเป็นกรอบ ทิศทาง หรือแนวทางในการพัฒนาของ

หน่วยงาน องค์กร หรือประเทศ ตั้งแต่ขั้นตอนการวางแผน การลงมือปฏิบัติการควบคุม กำกับ ติดตาม ประเมินผล เพื่อให้บรรลุตามความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของ ประชาชนและสังคม ดังนั้นนโยบายที่ดีจะต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ มีข้อมูลที่ถูกต้อง เป็นจริง กำหนดขึ้นก่อนที่จะดำเนินการ ส่งผลต่อประโยชน์ส่วนรวม มีถ้อยคำที่กะทัดรัด และชัดเจน มีขอบเขตระยะเวลาในการใช้ ยึดหยุ่นตามสถานการณ์ต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นใน อนาคต และสอดคล้องกับปัจจัยต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกซึ่งจะช่วยให้สามารถ ปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้องทิศทาง ง่าย และมีประสิทธิภาพมากขึ้น ช่วยให้ผู้บริหารหรือ ผู้บังคับบัญชาสามารถกำหนดแนวปฏิบัติและตัดสินใจในภารกิจที่ตนเองรับผิดชอบโดยไม่ จำเป็นต้องรอการวินิจฉัยสั่งการจากผู้บังคับบัญชาเสมอไป ทั้งนี้เพราะเข้าใจนโยบายของ องค์กรชัดเจนแล้ว และสอดคล้องกับที่พงษ์ศักดิ์ ฎุกาบขาว (2553 :50) ให้ความเห็นว่า นโยบายมีความสำคัญต่อการบริหารจัดการ เพราะเป็นแนวทางการปฏิบัติงาน ที่ต้องมี ความชัดเจนในวัตถุประสงค์ว่าใครจะทำอะไรอะไร เมื่อไร ที่ไหน และอย่างไร เพื่อให้การ ปฏิบัติงานบรรลุผลและสามารถตอบสนองความต้องการผู้รับบริการหรือสังคมโดยรวม มีความเป็นไปได้สามารถนำไปปฏิบัติได้จริงที่สอดคล้องกับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงต่างๆ และนโยบายที่ดีต้องมีความชัดเจน กำหนดขึ้นจากความคิดส่วนตัว มีการเรียงลำดับ ความสำคัญและความจำเป็น เขียนเป็นลายลักษณ์อักษรด้วยข้อความที่กะทัดรัดใช้ภาษาที่ เข้าใจง่ายให้ทุกคนในหน่วยงานเข้าใจตรงกัน ตลอดจนมีขอบเขตและระยะเวลาในการใช้ เป็น จุดร่วมหรือศูนย์ประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานต่างๆ ของสังคมโดยส่วนรวม และ สอดคล้องกับความสนใจหรือความคิดเห็นของสาธารณชนด้วย

สรุปได้ว่า ความสำคัญของนโยบายเป็นกรอบในการวางแผน การจัดทำ แผน ในระยะสั้นหรือระยะยาวทำให้การตัดสินใจต้องต้องรวดเร็วสามารถดำเนินงานเป็นไป ด้วยความสะดวกรวดเร็ว และเป็นกรอบในการควบคุมและการติดตามการปฏิบัติ ดังนั้น นโยบาย ที่ดีจะต้องได้รับการกำหนดขึ้นก่อนที่จะมีการดำเนินการมีความครอบคลุมโดย การกำหนดกลวิธีในการปฏิบัติไว้กว้างๆ เพื่อให้สมาชิกทุกคนในหน่วยงานสามารถเข้าใจ และนำไปสู่การปฏิบัติได้

3. ประเภทของนโยบาย

Ripley & Finagling (1982 :34) กล่าวว่า นโยบายแบ่งออกเป็น 4 ประเภท คือ 1) นโยบายกระจายผลประโยชน์เพื่อส่วนรวม 2) นโยบายกำกับการให้สิทธิ ประโยชน์ การแข่งขัน 3) ควบคุมดูแลเพื่อป้องกันสิทธิประโยชน์ 4) นโยบายการจัดการ

ทรัพยากรเสียใหม่ ในบางครั้งนักวิชาการได้ใช้คำว่ารูปแบบในการอธิบายถึงนโยบาย ดังที่
 วิโรจน์ สารรัตน์ (2550 : 30) และประยุทธ์ ชูสอน (2548 : 23) ได้อธิบายถึงรูปแบบ
 ของนโยบายไว้ 7 ประการ ดังนี้

1. รูปแบบผู้นำ (Elite model) กำหนดโดยผู้นำยึดถือหลักอำนาจนิยม
 ว่าผู้นำต้องการอะไร เมื่อกำหนดมาแล้วก็เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ตามที่จะนำ
 นโยบายนั้นไปปฏิบัติให้บรรลุผล

2. รูปแบบกลุ่ม (Group Model) กำหนดโดยกลุ่มยึดถือหลักการมีส่วนร่วม
 ร่วม และการหาจุดร่วมระหว่างกลุ่มประโยชน์ต่างๆ โดยอาศัยหลักการเสียงข้างมาก
 การประนีประนอม หรือการเจรจาต่อรอง

3. รูปแบบสถาบัน (Institutional Model) กำหนดโดยสถาบันอ้างอิง
 ความเป็นสถาบันที่ทุกคนต้องปฏิบัติตามหากไม่ปฏิบัติตามอาจมีบทบาทมีบทลงโทษ

4. รูปแบบค่อยเป็นค่อยไป (Incremental Model) ยึดถือแนวคิดของ
 ความต่อเนื่องจากอดีตสู่ปัจจุบันและอนาคต เนื่องจากมีเวลาจำกัดงบประมาณน้อยหรือไม่
 มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์

5. รูปแบบระบบ (System Model) นโยบายเป็นปัจจัยป้อนออก
 (Output) ที่เกิดจากปัจจัยป้อนเข้า (Input) ของปัญหาและความต้องการหรือข้อเรียกร้อง
 จากกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในองค์การหรือสังคมแล้วมีกระบวนการ (Process) ของ
 โครงสร้างองค์การหรือสังคมที่จะกำหนดนโยบายออกมา

6. รูปแบบกระบวนการ (Process Model) เป็นการยึดถือแนวคิดว่า
 การกำหนดนโยบายเป็นกิจกรรมที่มีขั้นตอนต่างๆ เป็นกระบวนการดังนี้ คือ มีขั้นตอนการ
 กำหนดปัญหาความต้องการ หรือข้อเรียกร้อง มีขั้นตอนการเสนอแนะทางเลือกนโยบาย
 หลากหลายทางเลือกมีขั้นตอนการเลือกนโยบายที่ดีที่สุดหรือเหมาะสม มีขั้นตอนการ
 นำเอานโยบายไปปฏิบัติ และมีขั้นตอนการประเมินผล

7. รูปแบบมีเหตุผล (Rational Model) คำนึงถึงผลตอบแทนมากกว่า
 ค่าใช้จ่ายซึ่งผลตอบแทนไม่ได้หมายถึงเฉพาะเรื่องเงินเท่านั้น ดังนั้นผู้กำหนดนโยบายต้องม
 ความรู้ความสามารถหลายประการว่าองค์การต้องการอะไร

ดังนั้นการกำหนดนโยบายหรือการให้ข้อเสนอเชิงนโยบายในรูปแบบใด
 รูปแบบหนึ่งเป็นการเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบายด้วย ซึ่งส่วนใหญ่
 จำแนกออกเป็นสองลักษณะ คือ

1. การตัดสินใจแบบมีเหตุผล (Rational Decision Making) เป็นการตัดสินใจที่มีกระบวนการที่จะทำให้มีข้อมูลสารสนเทศประกอบการตัดสินใจที่เพียงพอ
2. การตัดสินใจแบบไม่มีเหตุผล (Non-Rational Decision Making) อาจเป็นการตัดสินใจ ตามความพอใจ (Satisfying) มุ่งหาทางเลือกที่คิดว่าเป็นที่พึงพอใจ ไม่คำนึงว่าเป็นทางเลือกที่ดีแล้วหรือไม่ หรืออาจเป็นการตัดสินใจแบบค่อยเป็นค่อยไป (Incremental) ไม่หวังผลในระยะยาว ซึ่งสิ่งที่พึงประสงค์ในการตัดสินใจเพื่อกำหนดนโยบาย หรือให้ข้อเสนอเชิงนโยบายของผู้มาใดๆ กลุ่มใดๆ หรือสถาบันใดๆ ก็คือ รูปแบบการตัดสินใจแบบมีเหตุผล ซึ่งกระบวนการที่จะนำมาซึ่งข้อมูลสารสนเทศเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจที่เพียงพอ ก็คือ การวิจัยเชิงนโยบาย (Policy Research)

4. การกำหนดนโยบาย

สุคนธา คงศีล และสุขุม เจียมตน (2550 : 14) กล่าวว่า การกำหนดนโยบายมาจาก 1) นโยบายที่สั่งมาจากผู้บริหาร (Originated Policy) เป็นนโยบายที่กำหนดโดยผู้บริหาร ให้ยึดถือเป็นแนวปฏิบัติซึ่งบางครั้งผู้ใต้บังคับบัญชาอาจไม่เห็นด้วย 2) นโยบายที่เสนอขึ้นไป (Appealed Policy) เป็นนโยบายที่ผู้ใต้บังคับบัญชาไม่แน่ใจว่าจะปฏิบัติอย่างไรดี จึงเสนอกลับไปให้ผู้บังคับบัญชาชี้แนวปฏิบัติ และเมื่อเกิดเหตุการณ์ดังกล่าวอีก ผู้ปฏิบัติจะตัดสินใจเหมือนครั้งก่อน โดยยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป และสุดท้าย 3) นโยบายที่เข้าใจเอาเอง (Implied Policy) เป็นนโยบายที่ไม่ได้ประกาศไว้อย่างเป็นทางการไม่มีผู้บริหารคนใดใส่ใจมากนัก เพราะเป็นนโยบายปลีกย่อย และเมื่อปฏิบัติไม่ถูกต้องผู้บริหารก็ไม่กล่าวตักเตือน ผู้ปฏิบัติจึงเข้าใจว่าเป็นนโยบายที่ดีปฏิบัติได้ เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ (2550) กล่าวว่า การกำหนดนโยบายเป็นขั้นตอนสำคัญของทางกระบวนการนโยบาย เมื่อกำหนดนโยบายแล้วจะนำสู่การปฏิบัติต่อไป การกำหนดนโยบายได้แบ่งออกเป็น 2 ชั้น คือ 1) การสร้างระเบียบวาระหรือการกระทำ (Agenda Building or Agenda Setting) และ 2) การกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) ระเบียบวาระนโยบายมีความสำคัญต่อการกำหนดนโยบาย หากไม่มีระเบียบวาระนโยบายก็จะมีใครนำประเด็นปัญหามาพิจารณา ส่วนการกำหนดนโยบายเป็นการจัดเตรียมแผนเพื่อแก้ปัญหาตามระเบียบวาระ ขั้นตอนทั้งสองจึงสัมพันธ์กันเพราะก่อนกำหนดระเบียบวาระนโยบายต้องคิดหาทางแก้ปัญหาไว้ก่อน ได้แก่ การคาดการณ์ถึงแนวทางกำหนดนโยบาย ขณะเดียวกันลักษณะการบรรจุเป็นระเบียบวาระนโยบายก็เป็นตัวชี้วัดว่าแนวทางแก้ปัญหา นโยบายจะเป็นอย่างไร กระบวนการกำหนดนโยบายมีแนวคิดมาจากความเชื่อ

พื้นฐาน 2 ประการ คือ ทฤษฎีทางบริหารที่เชื่อว่านโยบายต้องกำหนดขึ้นโดยผู้บริหารระดับสูง และทฤษฎีทางการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่เชื่อว่าทุกคนในองค์การมีส่วนในการกำหนดนโยบาย ซึ่งกระบวนการกำหนดนโยบาย ควรประกอบด้วย 4 ขั้นตอน คือ 1) การวิจัยและการวิเคราะห์นโยบาย หรือการกำหนดประเด็นปัญหาและความต้องการ 2) การวิจัยและการวิเคราะห์นโยบาย หรือการกำหนดเค้าโครงนโยบายเบื้องต้น และการพัฒนานโยบายเบื้องต้นและการพัฒนานโยบาย 3) การเสนอใช้และการนำนโยบายไปปฏิบัติไปปฏิบัติ 4) การประมาณการและการประเมินผลนโยบาย

ทวิป ศิริรัตมี (2544 : 23) ได้ให้ความหมายของการกำหนดนโยบาย หมายถึง กระบวนการอันจะนำมาซึ่งนโยบายในการดำเนินงานที่ถูกต้องมีประสิทธิภาพ เป็นไปตามหลักวิทยาศาสตร์ของการบริหารซึ่งเป็นที่รับทราบและยอมรับจากบุคคลทุกฝ่ายขององค์การคือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การกำหนดนโยบาย เป็นการกำหนดหลักการหรือกรอบความคิด แนวทางทิศทางหรือกลวิธีดำเนินงานที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในองค์การนั้นๆ กำหนดขึ้นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การหรือเฉพาะบุคคลในทางปฏิบัตินั้นอาจกำหนดได้ในทุกระดับชั้นขององค์การ เช่น นโยบายระดับประเทศ (Nation) ซึ่งเป็นนโยบายส่วนรวม นโยบายระดับสาขางาน (Sector) นโยบายระดับภาค (Regional) นโยบายระดับหน่วยงาน (Institutional หรือ Organization) นโยบายระดับสาขางาน (Nation) กระบวนการกำหนดนโยบายทำให้เกิดเป็นนโยบายหนึ่งๆ ได้หรือไม่ และกระบวนการกำหนดนโยบายจะมีศักยภาพมากน้อยเพียงใดหรือไม่ ขึ้นอยู่กับช่วงเวลาและวิธีการก่อตัวของประเด็นปัญหานโยบาย ถ้าหากนักวิเคราะห์นโยบายหรือผู้มีอำนาจตัดสินใจไม่สามารถค้นหาประเด็นปัญหาได้ตั้งแต่เริ่มแรกที่มีปัญหาเกิดขึ้น อาจทำให้การกำหนดนโยบายหนึ่งๆ ต้องใช้เทคนิคต่างๆ มาประเมินทางเลือกของนโยบายในภายหลัง นอกจากนี้อาจทำให้ไม่สามารถนำทางเลือกจำนวนมากมาพิจารณาได้เพราะมีเวลาจำกัดโดยทั่วไปขององค์การต่างๆ กำหนดปัญหาโอกาสและอุปสรรคที่อาจจะเกิดขึ้นได้ทั้งด้วยวิธีที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เพื่อนำผลการวิเคราะห์มากำหนดนโยบายหนึ่งๆ แต่วิธีการที่ใช้ระบุประเด็นปัญหานโยบาย ถ้าประเด็นปัญหาก่อตัวในลักษณะที่ชัดเจนมาก อาจช่วยให้กระบวนการก่อตัวประเด็นปัญหานโยบายโดยรวมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

มยุรี อนุมานราชชน (2549 : 11) กล่าวว่าขั้นตอนการกำหนดนโยบายประกอบด้วย

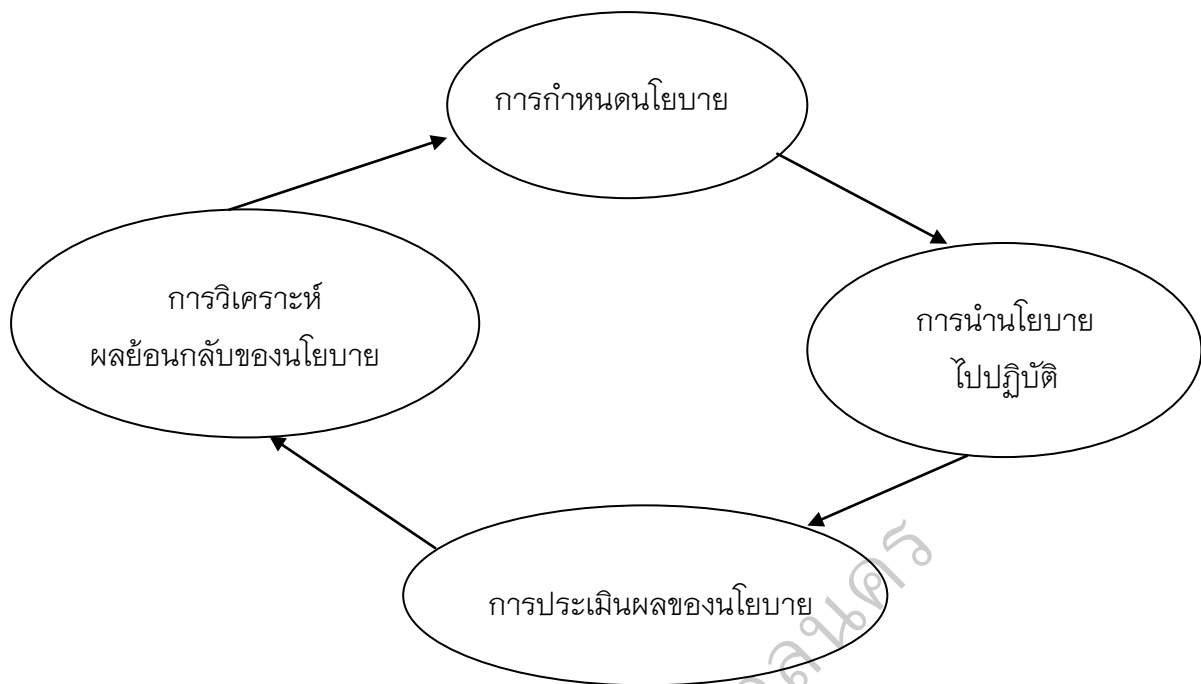
1. ขั้นตอนการก่อตัวของประเด็นปัญหา การก่อตัวของปัญหา สาธารณะเกี่ยวข้องกับการค้นหาหรือระบุประเด็นปัญหาที่จะนำมากำหนดนโยบาย และนับว่าเป็นขั้นตอนแรกของวงจรมติบัญญัติ เป็นขั้นตอนที่ยังไม่เข้าสู่การปฏิบัติแต่จะมีความสัมพันธ์กับขั้นตอนอื่นๆ
2. ขั้นตอนการกลั่นกรองปัญหา หมายถึงกระบวนการคัดเลือกประเด็นปัญหาที่จะนำมากำหนดขอบเขตของประเด็นปัญหานโยบายโดยใช้เกณฑ์ที่พิจารณาจัดลำดับความสำคัญของประเด็นปัญหานโยบายที่กำหนด และดำเนินการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาด้วยความรอบคอบเพื่อให้ประเด็นปัญหาเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย
3. ขั้นตอนการนิยามประเด็นปัญหา โดยใช้ข้อเท็จจริงและค่านิยมผู้มีอำนาจตัดสินใจกำหนดนโยบายควรใช้วิธีการแยกแยะว่า อะไรคือสาเหตุของปัญหา โอกาสที่ปัญหาก่อให้เกิดขึ้นอย่างเป็นเหตุเป็นผล ซึ่งช่วยให้การกำหนดนโยบายได้รับรู้ปัญหาในลักษณะที่ถูกต้อง โดยเฉพาะการใช้ข้อเท็จจริงที่เป็นตัวเลขแสดงผลลัพธ์
4. ขั้นตอนการพยากรณ์ หลังจากมีการระบุประเด็นปัญหาการกำหนดนโยบายต้องคาดคะเนผลได้ผลเสียของเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้น แล้วนำมากำหนดทางเลือกที่จะเป็นแนวทางที่จะเป็นไปได้ในอนาคตเพื่อนำมาวางแผนการดำเนินงานนโยบายให้เหมาะสม การพยากรณ์เกี่ยวข้องกับตัวแปรของนโยบายที่กำลังยกวาง และนำผลการพยากรณ์มากำหนดทางเลือกของนโยบายที่เหมาะสมเพื่อให้เกิดประโยชน์หรือผลที่คุ้มค่าในอนาคต
5. ขั้นตอนการกำหนดวัตถุประสงค์ ต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้นต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์การ สังคมตามสภาพการณ์ที่ความเป็นจริงในการบริหารงานโดยยึดวัตถุประสงค์ของนโยบายเป็นแนวทางจะต้องดำเนินงานโดยให้ความสำคัญกับวัตถุประสงค์หลักของนโยบายที่องค์การหรือสังคมต้องบรรลุการบริหาร โดยยึดวัตถุประสงค์ของนโยบายเป็นแนวทางการบริหารเชิงเหตุผล เพื่อให้องค์การและสังคมมุ่งไปสู่จุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ในทิศทางเดียวกัน วัตถุประสงค์ของนโยบายซึ่งเป็นที่ยอมรับมีความเป็นเอกภาพ เฉพาะเจาะจง และนำไปดำเนินการได้เท่านั้น จึงจะก่อให้เกิดสัมฤทธิ์ผลของนโยบายที่มีหลายประการจึงต้องมาคัดเลือกและจัดลำดับความสำคัญ
6. ขั้นตอนการวิเคราะห์ทางเลือก เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายอาจมีทางเลือกหลายทางเพื่อนำมาใช้กำหนดแนวทางการดำเนินงานนโยบาย

ทางเลือกที่มีผู้สนับสนุนจะได้รับการพิจารณาในการกำหนดแนวทางการดำเนินนโยบาย การวิเคราะห์ทางเลือกอย่างรอบด้านจะช่วยกำหนดทางเลือกได้มากขึ้น เมื่อได้ทางเลือก มาแล้วก็จะนำมาตัดสินใจคัดสรรทางเลือกโดยพิจารณาจากความเป็นไปได้ของทางเลือก ด้านเทคนิค ด้านเศรษฐกิจ ด้านการนำไปปฏิบัติ ประโยชน์และผลที่คาดว่าจะได้รับ

ในขณะที่ทวีป ศิริรัศมี (2544 : 56) กล่าวว่าข้อควรคำนึงถึงในการ กำหนดนโยบายไว้ 5 ประการ คือ

1. ความครอบคลุม ครบถ้วนสมบูรณ์ ความถูกต้อง และความเป็น ปัจจุบันของข้อมูลและสารสนเทศต่างๆ ที่นำมาใช้กำหนดเป็นนโยบาย
2. วิสัยทัศน์ บทบาทหน้าที่ และภารกิจหรือพันธกิจขององค์การหรือ หน่วยงาน
3. ผลประโยชน์ขององค์การหรือหน่วยงาน
4. ความต้องการของสังคมหรือคนส่วนใหญ่ที่จะรับผลหรือผลกระทบ จากการนำนโยบายนั้นไปใช้
5. เหตุผลและความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติจะต้องพิจารณาถึง ปัจจัยที่มีผลกระทบหรือมีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ (2555 : 31) กล่าวว่า การกำหนด นโยบายเป็นส่วนหนึ่งของวงจรมตินโยบาย ซึ่งประกอบด้วย การกำหนดนโยบาย การนำ นโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลนโยบายและการวิเคราะห์ผลย้อนกลับของนโยบาย โดยมี แผนภูมิของวงจรมตินโยบาย ดังต่อไปนี้



ภาพประกอบ 1 วงจรนโยบาย ที่มา สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ (2555 : 31)

1. การกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) เป็นการพิจารณาสภาพปัญหาและความต้องการกำหนดเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ของนโยบาย วิเคราะห์หาทางเลือก ตัดสินใจเลือกทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดภายใต้เงื่อนไขและข้อจำกัด
2. การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) เป็นการผลักดันให้การทำงานของกลไกที่สำคัญทั้งหมดสามารถบรรลุผลตามนโยบายที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้
3. การประเมินผลของนโยบาย (Policy Evaluation) เป็นการศึกษาการบรรลุผลตามเป้าหมายของวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ได้กำหนดไว้
4. การวิเคราะห์ผลย้อนกลับของนโยบาย (Policy Feedback Analysis) เป็นการศึกษาการสนองตอบของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบาย

การกำหนดนโยบาย ข้อความที่แสดงนโยบายจะมีสองลักษณะคือ กำหนดในลักษณะกว้างๆ เป็นแนวทางไว้ (Blessing) และแบบที่กำหนดจำเพาะเจาะจงเป็นกรณี (Indicative) หรือเฉพาะเรื่อง การกำหนดนโยบายในทางปฏิบัติ อาจกำหนดได้ในทุกระดับชั้นขององค์การ เช่น นโยบายระดับประเทศ (National) ซึ่งเป็นนโยบายส่วนรวมนโยบายระดับสาขา (Sector) นโยบายระดับภาค (Regional) ระดับหน่วยงาน (Institutional หรือ Organization) และระดับสายงานหรือหน่วยงาน นโยบายนั้นขึ้นอยู่กับระดับปฏิบัติการ (Operation Unit) มากเพียงใด ลักษณะนโยบายจะมีแนวโน้มไปทางด้าน

นโยบายแบบจำเพาะเจาะจงมากยิ่งขึ้น ข้อความจะชัดเจน สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการ มักจะแสดงลักษณะเฉพาะจนหน่วยปฏิบัติสามารถเข้าใจได้อย่างชัดเจนว่า ให้เลือกดำเนินการในแนวใด ไม่ให้ดำเนินการในลักษณะใด เพื่อให้สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง ไม่ว่าจะ เป็นนโยบายในระดับสูง ระดับกรม หรือระดับหน่วยปฏิบัติ

คุณลักษณะที่สำคัญโดยทั่วไปของนโยบายคือ ข้อความต้องกะทัดรัด ไม่สลับซับซ้อน ผู้ปฏิบัติทุกระดับที่เกี่ยวข้องสามารถเข้าใจได้ง่ายและนำไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง จะเห็นได้ว่าในการวางแผนนั้นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการดำเนินการในช่วงระยะต่างๆ การกำหนดแนวทางเพื่อเป็นกรอบการปฏิบัติในรูปนโยบายนั้น จะมีส่วนช่วยให้สามารถกำหนดวิธีการดำเนินงานได้ถูกต้องตามที่ต้องการ มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ สอดคล้องกับสภาวะแวดล้อมของการบริหารงาน ช่วยให้การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ

ดังนั้นในการกำหนดนโยบายนั้นควรคำนึงถึงวัตถุประสงค์หรือ

ผลประโยชน์ขององค์การ ความต้องการของสังคมหรือคนส่วนใหญ่ที่จะได้รับผลกระทบ หรือมีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความรู้ความสามารถของผู้ปฏิบัติครบคลุม ครบถ้วน สมบูรณ์ ความถูกต้องและความเป็นปัจจุบันของข้อมูลและสารสนเทศที่นำมาใช้ ชัดเจนเข้าใจง่าย มีเหตุผลและความเป็นไปได้

5. องค์ประกอบของนโยบาย

วิจิตร ศรีสะอ้าน (2544 : 34) ได้อธิบายถึงองค์ประกอบของนโยบาย ต้องมีการนำองค์ประกอบเชิงโครงสร้าง และองค์ประกอบเชิงกระบวนการมาบูรณาการเข้าด้วยกัน แบ่งเป็น 4 ลักษณะ คือ 1) นโยบายในฐานะเป็นแม่บทของการบริหาร มีลักษณะเป็นข้อความทั่วไปซึ่งแสดงเจตนาธรรมของผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ครอบคลุมหน่วยงานทุกระดับ และเป็นแม่บทในการดำเนินงานของหน่วยงานมีหน้าที่รับผิดชอบ อาจมีเงื่อนไขเวลากำหนดไว้ เช่นเร่งรัดการดำเนินงานหรือไม่กำหนดระยะเวลาไว้เลย เช่น นโยบายแผนการศึกษาแห่งชาติ 2) นโยบายในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาการศึกษา นโยบายลักษณะนี้ถูกกำหนดขึ้นเพื่อเป็นกรอบในการจัดทำแผนแต่ละฉบับ นโยบายจะเป็นส่วนหนึ่งของแผน ขั้นตอนแรกเป็นการจัดทำวัตถุประสงค์และนโยบาย ประกอบด้วย วิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์ นโยบายและมาตรการ ขั้นตอนที่สอง เป็นการจัดทำแผน ประกอบด้วย การจัดทำแผนงานงบประมาณ และแนวปฏิบัติ 3) นโยบายในฐานะเป็นกรอบการปฏิบัติ มีลักษณะเจาะจงและมีความเฉพาะเรื่องมากกว่าที่กล่าวมา

จะเป็นแม่บทการปฏิบัติ (Procedure) และระเบียบ กฎเกณฑ์ (Rules) ซึ่งนโยบายมีความแตกต่างจากแนวปฏิบัติและกฎเกณฑ์ คือ นโยบายมีลักษณะยืดหยุ่น ผู้บริหารสามารถใช้ดุลพินิจในการดำเนินการตามนโยบาย แต่แนวปฏิบัติและระเบียบมีความตายตัวไม่ยืดหยุ่น

4) นโยบายในฐานะเป็นกระบวนการ แบ่งออกเป็น 4 ขั้นตอน คือ 1) การกำหนดนโยบาย 2) การนำนโยบายไปปฏิบัติ 3) การประเมินผลนโยบาย 4) ผลย้อนกลับ และกิติพัฒน์ นนทปัทมะดุส (2548 : 20) กล่าวว่านโยบายสังคมเมืองประกอบด้วยที่สำคัญ คือ นโยบายเป็นสิ่งที่บอกถึงหนทางที่จะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายที่ต้องการว่าจะกระทำได้อย่างไร นโยบายต้องเป็นสิ่งที่มาจากพื้นฐานความเชื่อว่าจะสิ่งที่ต้องการให้บรรลุเป้าหมายนั้น ต้องเป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงได้ แก้ไขได้หรือทำให้มีสภาวะที่ดีขึ้นได้และนโยบายเป็นสิ่งสะท้อนให้เห็นความตั้งใจ (ตลอดจนอุดมการณ์) ที่ต้องการกระทำในสิ่งที่เป็นในขณะที่คั้ง สายแก้ว (2549) ให้ทัศนะเกี่ยวกับองค์ประกอบของนโยบาย ประกอบด้วย วิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย กลยุทธ์และตัวชี้วัด

คมสันท์ ขจรปัญญาไพศาล (2552 : 5) กล่าวว่านโยบายเป็นองค์ประกอบที่เป็นวัตถุประสงค์ของแผนที่ยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย วิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์หลัก และองค์ประกอบที่เป็นแนวทางของแผนที่ยุทธศาสตร์ (Strategic Map Objective) ประกอบด้วย ยุทธศาสตร์ กลไกเร่งรัดยุทธศาสตร์ การประเมินยุทธศาสตร์ และการควบคุมยุทธศาสตร์ ในขณะที่สันติสุข ภูศรีโสม (2552 : 24) นำเสนอว่าข้อเสนอเชิงนโยบาย มี 3 องค์ประกอบ คือ 1) เป้าหมาย เป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้พันธกิจหรือภารกิจมีตัวตนขึ้น ดังนั้น การเขียนเป้าหมายจะต้องแสดงให้เห็นถึงเรื่องการเงินและไม่ใช้เงิน แสดงให้เห็นถึงจุดยืนที่องค์กรต้องเลือกแสดงให้เห็นถึง กรอบและแนวทางที่องค์กรต้องบรรลุมีหลักยึดถือไม่คลุมเครือและแสดงให้เห็นถึงความเป็นหนึ่งเดียวขององค์กร (End) 2) แนวทาง (Mend) เป็นวิธีการสำคัญที่ผู้เกี่ยวข้องจะต้องนำไปใช้เป็นแนวปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย 3) กลไกเชิงนโยบาย (Policy Mechanism) คือโครงการและกิจกรรมที่ใช้ในการสนับสนุนแนวทางการดำเนินงานให้สำเร็จตามประสงค์หรือเป้าหมาย Wheelen and Hunger (2000) กล่าวว่านโยบายควรประกอบด้วย 1) การระบุภารกิจหลัก 2) การกำหนดวัตถุประสงค์ 3) การพัฒนากลยุทธ์ 4) การกำหนดนโยบาย สำหรับ วิโรจน์ สารรัตน์ (2550 : 12) อธิบายว่านโยบายมีองค์ประกอบ 2 ส่วน คือ วัตถุประสงค์ของนโยบาย (Policy Objective) และแนวทางของนโยบาย (Policy Mean) นโยบายจะขาดส่วนใดส่วนหนึ่งมิได้ เช่น มีเพียงวัตถุประสงค์ไม่บอกแนวทาง สิ่งที่กำหนดก็

ไม่เป็นนโยบายจะมีค่าเพียงเป็นความปรารถนาเท่านั้นและบางครั้งนโยบายที่ดีจำเป็นต้องมีองค์ประกอบส่วนที่ 3 คือ กลไกนโยบาย (Policy Mechanism) ซึ่งจะช่วยให้การบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดตามแนวทางที่ชี้แนะไว้จะต้องมีกลไกอะไรบางอย่างเป็นเครื่องมือ รวมถึงระเบียบกฎหมายที่รองรับการปฏิบัติ นอกจากนี้ประชุม รอดประเสริฐ (2549) กล่าวว่า องค์ประกอบของนโยบายคือ วัตถุประสงค์ (objective) ซึ่งมีขอบเขตกว้างขวางและเป็นข้อความที่แสดงออกถึงอุดมการณ์หรือปรัชญาในการกระทำให้สิ่งหนึ่งให้เป็นไปตามความมุ่งหวัง วัตถุประสงค์หนึ่งๆ ประกอบด้วย จุดมุ่งหมาย (Purpose) หรือจุดหมาย (Aim) หรือหรือเป้าหมาย (Target หรือ Goal) ก็คือผลงานสุดท้าย (Ultimate Result) เมื่อกำหนดวัตถุประสงค์แล้วต้องมีนโยบายเพื่อให้การดำเนินงานบรรลุตามเป้าหมาย วัตถุประสงค์หนึ่งอาจมีหลายนโยบาย ซึ่งผู้ปฏิบัติงานจะต้องเลือกและตัดสินใจใช้นโยบายที่มีความเป็นไปได้ถูกต้องมีเหตุผล การที่จะทำให้นโยบายดำเนินงาน ได้ต้องมียุทธศาสตร์หรือกลวิธี (Strategy) หรือบางครั้งก็ใช้คำว่ามาตรการ (Procedure) และหนึ่งยุทธศาสตร์อาจมีหลายกลวิธี และกลวิธีจะได้รับการปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงได้ต้องอาศัยวิธีการ (Method) อื่นๆ ส่วนสุคนธา คงศีลและสุขุม เจียมตน (2550 : 8) นำเสนอองค์ประกอบของนโยบายคือ มีเป้าหมายที่จะกระทำมีการกำหนดแนวทางและกฎเกณฑ์ วิธีการ กลยุทธ์ กลวิธี การควบคุมเป็นเครื่องมือที่จะทำใหเห็นถึงแนวทางการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุผลงาน ในขณะที่ วิชิต กัมมันตะคุณ (2551 : 23) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของนโยบายไว้แตกต่างกัน คือ หลักทฤษฎีเชิงระบบในองค์ประกอบของปัจจัยเพื่อการวิจัย ประกอบด้วย 1) ปัจจัยนำเข้า 2) กระบวนการ 3) ปัจจัยป้อนเข้า 4) สภาพแวดล้อมและการประเมินผล ในขณะที่ พงษ์ศักดิ์ ภูคาบขาว (2553 : 20) กล่าวถึงองค์ประกอบของนโยบาย คือ วิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย กลยุทธ์ ตัวชี้วัด

สุคนธา คงศีล และสุขุม เจียมตน (2550 : 5) กล่าวว่าสิ่งสำคัญในการวิเคราะห์นโยบาย คือ ผู้ทำการวิเคราะห์นโยบายจำเป็นจะต้องมีความรู้ในตัวนโยบายอาจเป็นความรู้ที่ได้มาจากประสบการณ์ การสัมผัสข้อมูลซึ่งเป็นข้อเท็จจริงต่างๆ และความรู้ดังกล่าวนั้นจะถูกนำไปใช้ในการวิเคราะห์โดยมีระเบียบวิธี เทคนิคที่หลากหลาย ดังนั้นสิ่งสำคัญในการวิเคราะห์นโยบาย คือ นโยบายต้องอาศัยข้อมูลและข่าวสารอยู่ 3 ระดับด้วยกัน ได้แก่

1. Facts เป็นข้อมูลข่าวสารซึ่งเป็นข้อเท็จจริง สภาพการณ์ เหตุการณ์ ปรากฏการณ์ที่ปรากฏ เช่น สภาพ ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นกับประชาชน ความเดือนร้อน ความต้องการของประชาชน
2. Value เป็นข้อมูลที่มีลักษณะเป็นค่านิยม เช่น ความรู้สึกนึกคิด ความเชื่อ ทศนคติที่เป็นที่ยอมรับและเชื่อถือในชุมชนและสังคมนั้นๆ
3. Actions เป็นข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติ การดำเนินงาน เช่น เราจะ มีวิธีการปฏิบัติ ดำเนินการแก้ไขอย่างไร

ดังนั้นการวิเคราะห์นโยบายใดๆ ก็ตามจำเป็นต้องมีข้อมูลทั้ง 3 ระบบนี้ การวิเคราะห์เพื่อการกำหนดนโยบาย เป็นกระบวนการที่มีขั้นตอนต่างๆ อาทิ เช่น ขั้นตอนแรกเป็นขั้นตอนเป็นการกำหนดประเด็นปัญหาและความต้องการ ขั้นตอนที่ 2 เป็นกำหนดเกณฑ์วิเคราะห์และตัดสินใจ โดยทั่วไปมักอิงผลประโยชน์ของหน่วยงานเจ้าของนโยบาย ประโยชน์ของสังคมส่วนรวม และตั้งอยู่บนจริยธรรม โดยมีการกำหนดต้นทุนและผลประโยชน์ของนโยบายทั้งทางตรงและทางอ้อม และทั้งทางวัตถุและนามธรรม แล้วทำการเปรียบเทียบทางเลือกเพื่อตัดสินใจเลือกทางเลือกที่ดีที่สุด ขั้นตอนที่ 3 เป็นเรื่อง การกำหนดทางเลือก การสร้างแบบจำลอง (Model) และการตัดสินใจศึกษาแนวคิดเทคนิค วิธีการกำหนดทางเลือก การสร้างแบบจำลองและการตัดสินใจในสถานการณ์ต่างๆ และขั้นตอนที่ 4 เป็นการศึกษาความเป็นไปได้ และการประเมินผล อาจใช้การทดลอง ปฏิบัติงาน การศึกษาเฉพาะกรณี สำหรับการควบคุม ติดตามและการประเมินผลนโยบาย นั้น จะเริ่มด้วยความหมายและความสำคัญของการกำกับนโยบายก่อน การกำกับนโยบาย คือ การศึกษาและวิเคราะห์องค์ประกอบภายในกระบวนการบริหารนโยบาย เพื่อแสวงหา หรือใช้ข้อมูลข่าวสารสำหรับการปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินนโยบาย เพื่อให้นโยบาย บังเกิดผลลัพธ์ตรงตามเจตนารมณ์ที่กำหนดไว้ การกำกับนโยบายมีขอบข่ายครอบคลุม ตั้งแต่ปัจจัยตัวป้อน กระบวนการ และผลิตผลของระบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากนี้การกำกับนโยบายเป็นองค์ประกอบที่เกิดขึ้นก่อนและมีความสัมพันธ์กับการ ประเมินผลนโยบาย ความสำคัญของการกำกับนโยบาย คือ การวางมาตรการให้มีการ ยอมตามมาตรการตรวจสอบการบริหาร การใช้ทรัพยากร การบันทึกและรายงานข้อมูล ข่าวสาร และสามารถอธิบายเหตุผลของการเลือกปฏิบัติและเลือกไม่ปฏิบัติในกระบวนการ บริหารนโยบาย

ตาราง 1 แสดงแนวคิดเกี่ยวกับองค์ประกอบของยุทธศาสตร์ที่ได้จากการสังเคราะห์
จากนักรการศึกษา

องค์ประกอบ	วิจิตร ศรี สะอ้าน (2544)	ไชยา ภาวะ บุตร (2549)	คะเนิง สาย แก้ว (2549)	ประชุม รอด ประเสริฐ (2549)	วิโรจน์ สาร รัตน์ (2550)	สุคนธา คง ศีลและ สุขุม เขียม ตน (2550)	วิชุด กัมมัน ตะคุณ (2551)	พงษ์ ศักดิ์ ภู กาบขาว (2553)
วิสัยทัศน์	✓	✓	✓					✓
พันธกิจ	✓	✓	✓					✓
เป้าประสงค์	✓	✓	✓	✓	✓			✓
กลยุทธ์	✓	✓	✓	✓		✓		✓
แนวทาง	✓	✓						
กลไกการปฏิบัติ		✓		✓	✓			✓
วิธีการ		✓				✓		
ตัวชี้วัด		✓	✓	✓	✓			✓
เงื่อนไขความสำเร็จ				✓		✓		✓
การควบคุม/ ประเมินผล		✓	✓				✓	

จากตาราง 1 กล่าวโดยสรุป องค์ประกอบของนโยบายมีองค์ประกอบ ดังนี้

- 1) วิสัยทัศน์ 2) พันธกิจ 3) เป้าประสงค์ 4) กลยุทธ์ 5) มาตรการ 6) ตัวชี้วัด 7) กลไกการปฏิบัติ และ 8) เงื่อนไขความสำเร็จ

6. การนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายลงสู่การปฏิบัติ หรือการถ่ายทอดนโยบายสู่การปฏิบัติ ถือเป็นขั้นตอนย่อยหนึ่งของขั้นตอนหลักเรื่อง การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นสิ่งสำคัญในการผลักดันให้นโยบายได้รับการรับรู้ เข้าใจ ยอมรับและสร้างทัศนคติที่ดีต่อผู้ปฏิบัติตามนโยบายและผู้ได้รับ การรับรู้ เข้าใจ ยอมรับและสร้างทัศนคติที่ดีต่อ ผู้ปฏิบัติตามนโยบาย และผู้ได้รับผลจากนโยบาย อันจะเป็นเครื่องมือที่ทำให้นโยบายได้รับความสำเร็จในที่สุดในการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ ผู้มอบและผู้รับนโยบายจะต้องมีความชัดเจนเรื่อง

องค์ประกอบของนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้รับนโยบายจะต้องเข้าใจและสามารถแปลความหมายของนโยบายได้อย่างถูกต้อง ทั้งนี้เนื่องจากโดยทั่วไปนโยบายอาจจะมีลักษณะที่ขาดความชัดเจนในตัวเองอยู่บ้าง กล่าวคือ นโยบายส่วนหนึ่งมีลักษณะเป็นเชิงอุดมการณ์ นโยบายบางครั้งผู้กำหนดทำให้มีความชัดเจนมากขึ้น คือมีลักษณะเป็นเชิงทางเลือก และนโยบายที่ดีจะมีความชัดเจนถึงขั้นที่บอกแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนด้วย คือมีลักษณะเป็นเชิงมาตรการ ในเรื่องขององค์ประกอบของนโยบายนี้จะช่วยให้ผู้กำหนดนโยบายหรือผู้มอบนโยบายตระหนักถึงความชัดเจนในนโยบาย ที่ตนกำหนดขึ้น อันจะทำให้ผู้รับนโยบายเกิดความเข้าใจชัดเจนง่ายต่อการรับนำไปตีความและจัดทำเป็นนโยบายรอง และแผนปฏิบัติง่ายขึ้นในขณะเดียวกันจะช่วยให้ผู้รับนโยบายสามารถแยกแยะส่วนสำคัญของนโยบายและแปลความหมายได้ถูกต้องชัดเจนง่ายขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายใหญ่ให้เป็นนโยบายย่อยก็ดี การแปลงนโยบายให้เป็นแผนปฏิบัติที่ดีจะต้องจัดวัตถุประสงค์แนวทางดำเนินการและกลไกให้สอดคล้องสัมพันธ์กัน (นภดล พูลสวัสดิ์, 2551 : 56)

ขณะที่ กล้า ทองขาว (2548 : 23) ได้กล่าวถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นการแสวงหาความรู้ความเข้าใจปรากฏการณ์เป็นจริงที่เกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อเป็นบทเรียนและพัฒนาแนวทางสร้างกลยุทธ์เพื่อเพิ่มพูนศักยภาพและความสามารถขององค์การและกลุ่มบุคคลที่นำไปปฏิบัติให้สามารถจัดการและประสานกิจกรรมให้บรรลุผลสำเร็จของนโยบาย และชี้ให้เห็นในการเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือการนิยามนโยบายใหม่เพื่อให้นโยบายมีความชัดเจน ผู้รับผิดชอบจะต้องกระทำอย่างระมัดระวัง เพราะหากผู้รับผิดชอบไม่เข้าใจเจตนารมณ์อันแท้จริงของนโยบายไม่วางตัวเป็นกลาง และไม่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม อาจทำให้นโยบายที่นำไปปฏิบัติบิดเบือนหรือเสียหายได้เช่นกัน

Mazmanian and Sabatier (1983) อธิบายว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความหมายว่าเป็นวิธีการจัดวิธีดำเนินการหรือทำให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

ศุภชัย ยาวะประภาส (2550 : 20) กล่าวว่า นักวิชาการส่วนใหญ่มักเห็นพ้องต้องกันในประเด็นที่สำคัญอย่างน้อย 2 ประเด็น คือ

1. การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นประจำ คือ มีความต่อเนื่องไม่หยุดนิ่ง มีขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรมไม่ใช่กิจกรรมที่เกิดขึ้นชั่วคราวแล้วเลือนหายไปไม่ใช่กิจกรรมที่ชั่ยกขย่อนแต่เป็นกิจกรรมที่ต่อเนื่องไม่หยุดยั้ง แต่ละขั้นตอนมีความสัมพันธ์กันตลอดเวลา

2. การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายของนโยบาย ซึ่งแฝงความหมายว่าก่อนนำนโยบายไปปฏิบัติ ต้องมีตัวนโยบายก่อนและต้องมีนโยบายหรือวัตถุประสงค์กำหนดไว้ด้วยนั่นคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนหนึ่งในขั้นตอนทั้งหมด โดยเป็นขั้นตอนที่สืบเนื่องมาจากการกำหนดนโยบาย

ดังนั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นผลมาจากกิจกรรมที่กำหนดขึ้นก่อนและขณะเดียวกันมีผลกระทบต่อกิจกรรมที่ตามมาด้วย ซึ่งลักษณะการนำนโยบายไปปฏิบัติชัดเจนยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในฐานะของกิจกรรมที่สำคัญและเป็นหัวใจของขั้นตอนนโยบายนั้น ปัจจัยหลายประการที่กำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติมีหลายประการ ได้แก่ ลักษณะของนโยบายนั้นๆ วัตถุประสงค์ของนโยบาย ความเป็นไปได้ทางการเมือง ความเป็นไปได้ในทางเทคนิคหรือทฤษฎีความพอเพียงของทรัพยากร ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ทักษะของผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และกลไกภายในหน่วยงานหรือระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ โดยปัจจัยด้านที่ 1) ด้านลักษณะของนโยบาย หมายถึง ประเภทของนโยบาย ความสอดคล้องกับค่านิยมที่มีอยู่ประสบการณ์ที่ผ่านมาและความต้องการของผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากนโยบายนั้นๆ ความสอดคล้องกับค่านิยมที่มีอยู่ ประสบการณ์ที่ผ่านมาและความต้องการของผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากคุณภาพของนโยบายนั้น ความเป็นไปได้ในการทดลองปฏิบัติ ความเป็นไปได้ของนโยบายนั้นและคุณภาพของการส่งข้อมูลย้อนกลับ 2) วัตถุประสงค์ของนโยบาย หมายถึง ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ความสอดคล้องกันของวัตถุประสงค์ ความยากง่ายในการรับรู้วัตถุประสงค์ ดัชนีชี้วัดความสำเร็จของนโยบาย และความเที่ยงตรงของข่าวสารที่มีไปยังผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ 3) ความเป็นไปได้ทางการเมือง หมายถึง การเจรจาระหว่างรัฐบาลกับเอกชน การสนับสนุนจากชนชั้นนำ การสนับสนุนจากสื่อมวลชนและการสนับสนุนจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง 4) ความเป็นไปได้ทางเทคนิคหรือทฤษฎี หมายถึง การร่างนโยบาย ข้อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ทฤษฎีที่เชื่อถือได้และลักษณะของเทคโนโลยี และ 5) ความเพียงพอของทรัพยากร หมายถึง การสนับสนุนทางทางด้านทรัพยากรเพื่อเชื่อมต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

สุคนธา คงศีล และสุชุม เจียมตน (2550 : 34) ได้กล่าวถึงการการนำนโยบายไปปฏิบัติควรมีแนวทางการกำกับนโยบาย คือ การศึกษาข้อมูลเพื่อนำไปใช้ในการกำกับติดตามนโยบาย แบ่งออกเป็นสองแนวทางหลัก คือ 1) แนวทางการกำกับผลลัพธ์

นโยบายมีอยู่สี่แนวทางย่อย คือ แนวการวิเคราะห์ข้อมูลระบบสังคม แนวการทดลองทางสังคม แนวการตรวจสอบทางสังคม และแนวการสะสมงานวิจัยทางสังคม 2) แนวทางการกำกับกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วยแนวทางย่อยสองแนวทาง คือ แนวการกำกับประสิทธิภาพโดยรวมของแผนงาน และแนวการศึกษาระดับความเป็นองค์การของชุมชน แต่ในการดำเนินการมีปัญหาการกำกับนโยบายเป็นปัญหาด้านการศึกษา การกำกับนโยบายและปัญหาด้านการปฏิบัติการในการกำกับนโยบาย ปัญหาการศึกษา การกำกับนโยบาย ประกอบด้วย ปัญหาวิธีการศึกษา ปัญหาความรู้ความเข้าใจในกระบวนการกำกับนโยบาย ปัญหาความลำบากในการแสวงหาข้อมูล ปัญหาความเที่ยงตรง ปัญหาการนิยามตัวแปร ส่วนปัญหาด้านการปฏิบัติการในการกำกับนโยบาย ประกอบด้วย ปัญหาเป้าหมาย และวัตถุประสงค์นโยบายไม่ชัดเจน และปัญหาผู้มีอำนาจไม่ให้ความสำคัญด้านการกำกับนโยบาย

สรุปได้ว่า นโยบายจะช่วยให้หน่วยงานปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถูกต้องทิศทางและมีประสิทธิภาพมากขึ้นช่วยให้สามารถกำหนดแนวปฏิบัติได้อย่างถูกต้องทิศทางและมีประสิทธิภาพมากขึ้นเพราะมีความเข้าใจในนโยบายขององค์กรโดยมุ่งที่จะให้วัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายบรรลุผลสำเร็จโดยตรงและต้องมีการนำนโยบายที่แปลงเป็นรูปธรรมแล้วนำไปปฏิบัติ

แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับยุทธศาสตร์

แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับยุทธศาสตร์มีนักวิชาการและนักการศึกษาได้ให้นิยามและอธิบายไว้อย่างหลากหลาย ดังนี้

1. ความหมายของยุทธศาสตร์

สมยศ นาวิการ (2543 : 10) ให้ความหมายของ ยุทธศาสตร์ (Strategic) หมายถึง วิธีการดำเนินงาน เพื่อบรรลุภารกิจหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ขององค์กร สำหรับวัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์และคณะ (2546 : 23) ให้ความหมายของ ยุทธศาสตร์ว่า หมายถึง ชุดของทางเลือกระยะยาวเกี่ยวกับเป้าประสงค์เชิงปฏิบัติการและนโยบาย รวมทั้งแผนปฏิบัติการของ แผนงานรัฐบาล ซึ่งองค์การภาครัฐบาลกำหนด โดยคำนึงถึงปัจจัยที่สำคัญสองประการ ได้แก่ วัตถุประสงค์ของแผนงานที่รัฐบาลกำหนดไว้และสิ่งแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานของแผนงาน ส่วน ประชุม รอดประเสริฐ (2549) ให้ความหมาย

ว่า การวางแผนยุทธศาสตร์ หมายถึง กระบวนการตัดสินใจ เพื่อดำเนินงานของหน่วยงาน ให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์แม้จะต้องเสี่ยงกับสภาวะแวดล้อมที่ไม่แน่นอนหรือไม่สามารถจะ คาดคะเนได้โดยการตัดสินใจนั้น จะต้องเลือกเอาแผนซึ่งคาดว่าจะใช้ได้ดีที่สุดไปเป็น แนวทางในการปฏิบัติงานและเป็นการตัดสินใจเพื่อดำเนินการตามภารกิจของหน่วยงาน หรือองค์การในอนาคต

จากความหมายข้างต้น สรุปได้ว่ายุทธศาสตร์ หมายถึง แนวคิดหรือวิธีการที่ แยกคายที่บอกถึงลักษณะการเคลื่อนไหวขององค์การว่าจะก้าวไปสู่เป้าหมายที่ต้องการใน อนาคตได้อย่างไรเป็น รูปแบบของวัตถุประสงค์ ความมุ่งหมาย นโยบายหลัก รวมถึง แผนงานต่างๆ ที่ช่วยให้้องค์กรสามารถ บรรลุความสำเร็จระยะยาว ได้ตามที่ต้องการเป็น ทางเลือกที่ดีที่สุดในการเปลี่ยนแปลง

2. แนวคิดในการวางแผนยุทธศาสตร์

การวางแผนยุทธศาสตร์ ผู้บริหารของหน่วยงานจะต้องเป็นหลักในการ ผลักดันและ สนับสนุนให้เกิดขึ้นโดยจะต้องดำเนินการเป็นลายลักษณ์อักษรให้มีการจัดทำ แผน ผู้บริหารทุกระดับ ของหน่วยงานจะต้องตกลงในหลักการซึ่งจะใช้เป็นรากฐานของการ จัดทำแผนยุทธศาสตร์โดย เชื่อมโยงและสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ในระดับสูงขึ้นไป

คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาระบบการบริหารราชการ (2551) ได้แสดงทัศนะว่ายุทธศาสตร์ให้บังเกิดผลนั้น ประกอบด้วย องค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ 1) การกำหนดยุทธศาสตร์ (Strategic Formulation) 2) การแปลงยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ (Strategic Implementation) 3) การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์(Strategic Evaluation) รวมทั้งต้องมีกระบวนการในการ วัดและประเมินผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์อย่างต่อเนื่อง ภายใต้องค์ประกอบแต่ละ ส่วนนั้นยังมีแนวทางในการปฏิบัติอีกหลายประการ ซึ่งการปฏิบัติตามแนวทางต่างๆ นั้น จะต้องอาศัยเครื่องมือในการบริหารเหล่านี้เปรียบเสมือนเป็นเครื่องมือ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

1. การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมขององค์กร การวิเคราะห์

สภาพแวดล้อมขององค์กร (SWOT Analysis) เป็นเทคนิคการวิเคราะห์จุดแข็ง (Strength : S) จุดอ่อน (Weakness : W) โอกาส (Opportunity : O) และภาวะคุกคาม (Threat : T) เป็นวิธีการวิเคราะห์บริบทขององค์กร ซึ่งเป็น ที่นิยมมาก โดยการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม ภายในและภายนอกขององค์กรวิธีการดำเนินการในการ วิเคราะห์สภาพแวดล้อมของ

องค์กร เป็นการระดมความคิดเห็นร่วมกันของสมาชิกในองค์กรโดยการจัดเวทีประชุมให้ทุกคนแสดงความคิดเห็นอย่างเป็นประชาธิปไตย การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมของ องค์กร มีวิธีการดำเนินการดังนี้ 1) ผู้ดำเนินการประชุมชี้แจงวัตถุประสงค์ ขั้นตอน และวิธีการ แสดงความคิดเห็น รวมทั้งการให้ความรู้เกี่ยวกับแนวทางในการวิเคราะห์ จุดอ่อน จุดแข็ง โอกาสและภาวะคุกคาม 2) แจกบัตรคำโดยใช้สีที่ต่างกัน โดยเริ่มจากการวิเคราะห์จุดแข็ง ให้สมาชิกทุกคน แสดงความคิดเห็นว่าองค์การของตนมีจุดแข็งอะไรบ้าง แล้วให้เขียนความคิดเห็นลงในบัตรคำบัตรละ 1 ความเห็น ให้เวลาเขียนพอสมควรตามความต้องการของสมาชิก 3) เมื่อทุกคนแสดงความคิดเห็น โดยการเขียนเสร็จแล้วให้ผู้ช่วยดำเนินการเก็บบัตรคำ แล้วประมวลทุกความคิดเห็นลงในกระดาษ โดยต้องให้สมาชิกของที่ประชุม ตรวจสอบว่า เป็นจุดแข็งภายในบริบทหรือไม่ ถ้าไม่ใช่ต้องแยกออกไปและสามารถนำไปวิเคราะห์ในประเด็นอื่นได้ 4) วิเคราะห์ในลักษณะเดียวกันให้ครบทั้งจุดอ่อน โอกาสและภาวะคุกคาม โดย ใช้กระดาษสีที่แตกต่างกัน 5) ประมวลทุกความเห็นให้ครบทุกประเด็นทั้งจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและ ภาวะคุกคาม โดยเรียบเรียงใหม่ แล้วอ่านให้สมาชิกทุกคนฟัง

2. การกำหนดวิสัยทัศน์ โดย การกำหนดเป้าหมายของหน่วยงานในอนาคตเป็นการวางแผนล่วงหน้าในอนาคต และกำหนดรายละเอียดในการปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ สร้างวิสัยทัศน์ มุ่งเน้นหลักการ ที่ทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการนำองค์การไปสู่ความสำเร็จ

3. การกำหนดยุทธศาสตร์ เมื่อวิสัยทัศน์ และภารกิจชัดเจนเป็นที่ยอมรับแล้ว ขั้นตอนต่อมา คือการกำหนดยุทธศาสตร์ควรมีความสอดคล้องกับแนวโน้มที่สำคัญที่ระบุไว้ Strategic Plan ที่ใช้ในการพัฒนาองค์การต่อไป

การวางแผนยุทธศาสตร์เป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องสัมพันธ์กัน เริ่มตั้งแต่การกำหนดภารกิจหลักขององค์กร การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอก การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในการกำหนดวัตถุประสงค์ระยะยาวจนถึงการวิเคราะห์และจัดวางยุทธศาสตร์ (Goodstein and Other, 1993) ซึ่งกระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์เป็นเรื่องที่ผู้บริหารระดับสูงขององค์กรจะต้องตอบคำถามพื้นฐานที่สำคัญ 3 ประการขององค์กร คือ 1) องค์กรกำลังจะก้าวไปทางไหน (Where are you going ?) 2) สภาพแวดล้อมขององค์กร มีอะไรบ้าง (What is the environment?) 3) องค์กรจะไปถึงจุดหมายได้อย่างไร (How do you get there ?)

3. กระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์

กระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ

(สุพานี สฤกษ์ภูวานิช. 2546 : 12)

ขั้นที่ 1 การกำหนดแผนยุทธศาสตร์ (Strategy Formulation) หรือการวางแผนยุทธศาสตร์ (Strategic Planning) เป็นขั้นตอนการวางแผนที่สำคัญที่จะเริ่มจากการกำหนดภารกิจและวัตถุประสงค์ขององค์กร การตรวจสอบและวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั้งภายนอกและภายในองค์กรและการกำหนดยุทธศาสตร์ขององค์กร เพื่อกำหนดเป้าหมายระยะยาวที่จะบอกทิศทางขององค์กร

ขั้นที่ 2 การนำแผนยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ (Strategy Implementation) ขั้นตอนนี้จะเน้นการวางแผนดำเนินงานและการนำแผนงานต่างๆ นั้นไปปฏิบัติ ให้บังเกิดผลอย่าง ที่ต้องการ แต่การดำเนินงานตามขั้นตอนนี้ให้บรรลุผลก็ต้องเตรียมความพร้อมของปัจจัยต่างๆ คือ ปัจจัยด้านบุคลากร โครงสร้างองค์กร ระบบงานต่างๆ ที่จำเป็นเพื่ออำนวยความสะดวกในการนำแผนยุทธศาสตร์ไปปฏิบัตินั้นบังเกิดผล

ขั้นที่ 3 การติดตามและประเมินผลเชิงยุทธศาสตร์ (Strategy Evaluation and Control) จะเป็นการตรวจสอบและติดตามผลการดำเนินงานตามที่ระบุไว้ในแผนยุทธศาสตร์ปัญหาอุปสรรคต่างๆ ที่เผชิญอยู่เพื่อที่จะได้ดำเนินการแก้ไขให้เหมาะสม

Certo and Peter (1991) กล่าวว่า กระบวนการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ (Strategy Process) มี 3 ขั้นตอน ดังนี้คือ

1. การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม คือ การพิจารณาจุดแข็ง จุดอ่อนภายในองค์กรและปัจจัยภายนอกที่เป็นโอกาสและอุปสรรคต่อองค์กร ซึ่งเป็นเงื่อนไขต่อความสำเร็จขององค์กร การกำหนดทิศทางขององค์กร คือ การนำพันธกิจและวัตถุประสงค์ขององค์กรมาพิจารณาโดยเน้นประโยชน์ที่จะได้รับ

2. การกำหนดยุทธศาสตร์ คือ การพิจารณาออกแบบและเลือกยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมเพื่อนำไปปฏิบัติแล้วทำให้องค์กรบรรลุวัตถุประสงค์การปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ คือ การนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ โดยคำนึงถึงโครงสร้างองค์กรและวัฒนธรรมองค์กร เพื่อนำไปสู่ความสำเร็จ

3. การควบคุมยุทธศาสตร์ คือ การติดตามผลการปฏิบัติงาน และประเมินผลกระบวนการดำเนินการ

วัฒนา พัฒนพงศ์ (2547 : 18) ได้เสนอกระบวนการหลักในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ 7 ขั้นตอน ดังนี้ 1) การกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) 2) การกำหนดพันธกิจ (Mission) 3) การกำหนดค่านิยมร่วม (Shared Value) 4) การกำหนดความสามารถหลัก (Core Competency) 5) การกำหนดดัชนีวัดผลสัมฤทธิ์แบบสมดุล (Balanced Scorecard-BSC) และกลุ่มผลสัมฤทธิ์หลัก (Key Result Area) 6) การกำหนดยุทธศาสตร์ หรือจุดมุ่งหมายเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Goal) และ 7) การกำหนดกิจกรรมเชิงยุทธศาสตร์ (Strategy) ในขณะที่อุทิศ ชาวเชียร (2549 : 45) ได้กล่าวถึงการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ สรุปได้ว่าการวางแผนยุทธศาสตร์ มีองค์ประกอบหลัก 3 ส่วนใหญ่ๆ ได้แก่ 1) องค์ประกอบหลักส่วน “เป้าประสงค์ร่วม” ซึ่งประกอบด้วยวิสัยทัศน์ พันธกิจ และวัตถุประสงค์หลัก องค์ประกอบส่วนนี้หากชัดเจน จะทำหน้าที่เสริมการประสานงานแก่องค์การ และ/หรือเป็นส่วนชี้้นำให้เห็นทิศทางการพัฒนาเป็น “วิสัยทัศน์” ที่องค์การประสงค์ เป็นสิ่งที่พึงปรารถนา ในการพัฒนาที่สมเหตุสมผล ส่วนพันธกิจจะชี้้นำให้เกิดความชัดเจนในบทบาทหน้าที่ที่สำคัญที่สุดขององค์การต้องทำอย่างมีบูรณาการภายใต้แผนต่างๆ ส่วนวัตถุประสงค์หลัก เป็นเกณฑ์ที่ต้องบรรลุ หรือระดับความสำเร็จ (ผลกระทบ / ผลลัพธ์) ที่ต้องถูกประเมิน เพื่อเป็นหลักประกันว่า องค์การได้ดำเนินการตามแผนไปสู่ทิศทางที่ก่อให้เกิดวิสัยทัศน์ที่วาดหวังไว้ 2) องค์ประกอบด้าน “ทางเลือกการดำเนินการ” ซึ่งได้แก่ ยุทธศาสตร์/ยุทธวิธีที่กำหนดอย่างชัดเจนขึ้นเป็นกรอบความคิดที่ชี้นำทางแก่การปฏิบัติการหลักของแผนว่า แนวทางที่เหมาะสมเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของแผนมีอย่างไรบ้าง กรอบความคิดนี้ได้มาจากการผนวกประเด็นชี้นำที่ได้จากการวิเคราะห์และการจัดลำดับความสำคัญของสภาวะแวดล้อม ทั้งด้านจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและอุปสรรค นอกจากนี้ ยังต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับพันธกิจขององค์การอีกด้วย และ

3) องค์ประกอบหลักด้าน “เครื่องมือ-กลไกเร่งรัดการพัฒนา” เพื่อสามารถชี้แนะแนวทางการเร่งรัดกระบวนการดำเนินงาน มีรูปแบบการปรับกระบวนการทำงานขององค์การ การปรับปรุงระเบียบตลอดจนค่านิยม วัฒนธรรมและความเชื่อต่างๆ ภายในองค์การให้สนับสนุนแผนงานโครงการ เพื่อเพิ่มประสิทธิผลของยุทธศาสตร์และยุทธวิธีที่กำหนดไว้

กระบวนการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ หรือที่นิยมเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า กระบวนการบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management Process) เป็นกระบวนการบริหารแบบหนึ่งที่นิยมใช้ในวงการธุรกิจและแพร่เข้ามาในวงการศึกษ ประกอบด้วยขั้นตอน 3 ขั้นตอน ได้แก่ 1) ขั้นตอนการวิเคราะห์เชิงกลยุทธ์ (Strategic Analysis)

2) ขั้นตอนการกำหนดทางเลือกเชิงกลยุทธ์ (Strategic Choice) และ 3) ขั้นตอนการนำแผนกลยุทธ์ไปปฏิบัติ (Strategic Implementation) กิ่งพร ทองใบ (2547) ได้แสดงทัศนะว่าการวางแผนยุทธศาสตร์เป็นกระบวนการคิดวิเคราะห์เพื่อให้ได้วิธีการที่ดีที่สุดขององค์การประกอบด้วยองค์ประกอบ 5 ประการคือ 1) การกำหนดวัตถุประสงค์หรือวิสัยทัศน์ (Objective or Vision) 2) การระบุทิศทางหรือภารกิจ (mission) 3) การกำหนดเป้าหมาย 4) การพัฒนายุทธศาสตร์ 5) การกำหนดนโยบาย และสอดคล้องกับกล้า ทองขาว (2548) กล่าวถึงองค์ประกอบของการนำยุทธศาสตร์สู่ความสำเร็จในการปฏิบัติว่า ประกอบด้วยวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย ยุทธศาสตร์ มาตรการดำเนินการ กลไกการปฏิบัติ เงื่อนไขความสำเร็จ และการประเมินผล

ดังนั้นการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดยุทธศาสตร์ไว้ คือ วัตถุประสงค์ประกอบด้วย 1)วิสัยทัศน์ 2) พันธกิจ 3) เป้าประสงค์ แนวปฏิบัติ ประกอบด้วย 1) กลยุทธ์ 2) มาตรการ 3) ตัวชี้วัดกลไกปฏิบัติ และเงื่อนไขความสำเร็จ

แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาองค์การที่มีประสิทธิผล

การพัฒนาองค์การที่มีประสิทธิผลมีนักวิชาการและนักการศึกษาได้ให้นิยามและอธิบายไว้อย่างหลากหลาย เช่น

1. ความหมายของการพัฒนาองค์การ

การพัฒนาองค์การเป็นการเปลี่ยนแปลงขององค์การที่ต้องมีประสิทธิภาพและควมมีประสิทธิผล ได้มีนักวิชาการ นักการศึกษาได้ความหมายไว้ ดังนี้ Buchanan & Huczynski (1997) กล่าวว่า องค์การเป็นการรวมกลุ่มทางสังคมเพื่อควบคุมการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามเป้าประสงค์ของกลุ่ม Wrley and Feyerhem (2003. อ้างถึงในวิเชียร วิทย์อุดม. 2549) ให้ความหมายว่าการพัฒนาองค์การเป็นการพิจารณากระบวนการที่มีการประยุกต์และดึงเอาความรู้ทางพฤติกรรมมาใช้ในการวางแผนพัฒนาปรับปรุง และเสริมสร้างด้วยกลยุทธ์โครงสร้างและกระบวนการ ในขณะที่ชัยเสฏฐ์ พรหมศรี (2551) ให้ความหมายว่า การพัฒนาองค์การ คือ กระบวนการสำหรับการวินิจฉัยปัญหาขององค์การโดยการมองไปที่ความไม่เท่าเทียมกันของสภาพแวดล้อม โครงสร้าง กระบวนการ และบุคคล โดยมีนัยสำคัญอยู่ 4 ประการ คือ 1) การพัฒนาองค์การเป็นวิธีการอย่างเป็นระบบต่อการเปลี่ยนแปลงแบบวางแผนซึ่งเป็นวัฏจักรที่มีโครงสร้างของการวินิจฉัยปัญหาและโอกาสและประยุกต์ความเชี่ยวชาญเข้า

ไปสู่ปัญหาและโอกาสเหล่านั้น 2) การพัฒนาองค์การตั้งอยู่บนพื้นฐานของการวิจัยและ
ทฤษฎีที่เข้มแข็ง ซึ่งเกี่ยวข้องกับการประยุกต์ใช้ความรู้เกี่ยวกับพฤติกรรมศาสตร์ต่อความ
ท้าทายที่องค์การเผชิญอยู่ 3) การพัฒนาองค์การตระหนักถึงความสัมพันธ์ที่มีการ
แลกเปลี่ยนระหว่างบุคคลและองค์การ ซึ่งหมายความว่าองค์การเปลี่ยนบุคคลในองค์การ
ก็ต้องเปลี่ยนตามไปด้วย 4) การพัฒนาองค์การที่เป้าหมาย เป็นกระบวนการที่มุ่งเน้นและ
ค้นหาเพื่อปรับปรุงความเป็นอยู่ที่ดีของบุคคลและความมีประสิทธิภาพขององค์การ ส่วน
วรวงศ์ มหาโพธิ์ (2555) กล่าวว่า การพัฒนาองค์การ (Organization Development) ให้
ความหมายว่า การพัฒนาองค์การเป็นการแก้ปัญหาในองค์การที่มีประสิทธิภาพ ทำให้เกิด
การเปลี่ยนแปลงเจริญก้าวหน้าหรือดีกว่าเดิมเพื่อให้้องค์การมีประสิทธิภาพ และ
ประสิทธิผลโดยการสร้างปัจจัยต่างๆ เพื่อให้การสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาให้สอดคล้อง
ตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์การ

สรุปได้ว่า การพัฒนาองค์การเป็นการจัดระเบียบของหน่วยงานโดยมีวิธีการ
ปฏิบัติที่เป็นแบบแผนที่แน่นอนเพื่อให้ทุกคนในองค์การได้ยึดถือเป็นหลักปฏิบัติ

2. วัตถุประสงค์ของการพัฒนาองค์การ

วัตถุประสงค์ของสมาชิกทุกคนในองค์การโดยทั่วๆ ไปแล้วจะคล้ายคลึง
กันดังที่ วรวงศ์ มหาโพธิ์ (2555 : 28) สรุปได้ดังนี้

1. เพื่อเสริมสร้างความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การ
2. เพื่อให้้องค์การสามารถปรับตัวได้อย่างรวดเร็วและอยู่รอด เมื่อ
ต้องประสบกับปัญหาและการเปลี่ยนแปลง
3. เพื่อพัฒนากระบวนการทำงานอย่างมีแผนและส่งเสริม
การมีส่วนร่วมในวัตถุประสงค์ของ้องค์การร่วมกัน
4. เพื่อมุ่งปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแก้ไขวัฒนธรรมที่ล้าสมัย ไร้สาระ
ขัดต่อความเจริญของ้องค์การ โดยมุ่งเน้นที่ผลสำเร็จของงานที่บรรลุตามเป้าหมาย
มากกว่าวิธีการ
5. ควรมุ่งส่งเสริมหลักการทำงานที่เน้นหลักการมากกว่าตัวบุคคล
ควรเน้นทั้งปริมาณงานและความรู้สึกของคนไปพร้อมๆ กัน
6. ส่งเสริมการกระจายการตัดสินใจออกไปจากส่วนกลางให้มาก
ที่สุด มุ่งให้การตัดสินใจเกิดขึ้นในจุดที่มีข้อมูลพร้อมที่จะทำการตัดสินใจให้เป็นผู้รับผิดชอบ
ในการตัดสินใจ

7. มุ่งส่งเสริมให้สมาชิกขององค์การทุกคนตระหนักในภาระความรับผิดชอบต่อตำแหน่งและหน้าที่

8. มุ่งดำเนินการสร้างสรรค์ให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การไม่เดินสวนทางกับวัตถุประสงค์ขององค์การ

3. ขั้นตอนการพัฒนาองค์การ

สุรนันทา เลานันท์ (2544 : 45) ได้กล่าวถึงขั้นตอนการพัฒนาการองค์การโดยแบ่งออกเป็น 5 ขั้นตอน ดังนี้

1. ขั้นตอนที่ 1 การรับรู้กระบวนการที่จะเริ่มต้นเมื่อผู้บริหารระดับสูงหรือผู้บริหารคนสำคัญ ซึ่งมีอำนาจในการตัดสินใจรับรู้ว่าองค์การประสบปัญหา และผู้บริหารมองเห็นความจำเป็นที่จะต้องได้รับความช่วยเหลือ เช่น การวางแผนและการกำหนดเป้าหมายไม่เป็นที่มงานไม่มีประสิทธิภาพ

2. ขั้นตอนที่ 2 การเก็บรวบรวมและตรวจวินิจฉัยข้อมูลเบื้องต้น ในขั้นนี้จะเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับระบบที่เป็นอยู่ โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์ การใช้แบบสอบถามอาจจะเป็นแบบสอบถามที่กำหนดรูปแบบไว้ล่วงหน้า หรืออาจเป็นแบบคำถามปลายเปิดก็ได้ การสังเกตการปฏิบัติงานของบุคคลหรือกลุ่ม หรือดูจากบันทึกข้อมูลการปฏิบัติงานเพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติงานต่อไป

3. ขั้นตอนที่ 3 การให้ข้อมูลป้อนกลับและการวินิจฉัยร่วมกัน ในขั้นนี้ที่ปรึกษาจะเป็นผู้ให้ข้อมูลต่างๆ ที่รวบรวมมา ได้แก่ กลุ่มผู้บริหารในระหว่างที่ประชุมอย่างไม่เป็นทางการในการให้ข้อมูลนี้ที่ปรึกษาต้องระมัดระวังไม่เปิดเผยแหล่งที่มาของข้อมูลต่อจากนั้นจะร่วมกันวินิจฉัยปัญหาร่วมกัน

4. ขั้นตอนที่ 4 การวางแผนและปฏิบัติร่วมกันเบื้องต้น ผู้รับบริการกับที่ปรึกษาจะต้องตกลงร่วมกันในการกำหนดวัตถุประสงค์ของการพัฒนาองค์การจะช่วยให้การทำงานบรรลุวัตถุประสงค์ เมื่อจัดทำแผนปฏิบัติการเรียบร้อยแล้วจึงลงมือปฏิบัติการ ตามแผน

5. ขั้นตอนที่ 5 การเก็บรวบรวมข้อมูลและตรวจวินิจฉัยข้อมูลใหม่อีกครั้งหนึ่ง หลังจากที่ได้ปฏิบัติตามแผนไปแล้ว ที่ปรึกษาจะต้องเก็บรวบรวมข้อมูลและให้ข้อมูลป้อนกลับแก่ผู้รับบริการซึ่งโดยปกติจะนำไปสู่การวินิจฉัยใหม่ทำให้เกิดการปฏิบัติใหม่

ชาญชัย อาจิณสมร (2546 : 23) ได้กล่าวถึงลักษณะของการพัฒนาองค์การที่มีขั้นตอน ดังนี้

1. ขั้นตอนการวินิจฉัยเกี่ยวข้องกับ

1.1 ฝ่ายบริหารระดับสูงมองเห็นปัญหาและมีความตระหนักในความจำเป็นเพื่อการเปลี่ยนแปลงในองค์การ

1.2 การเข้าร่วมของตัวแทนการเปลี่ยนแปลงหรือที่ปรึกษาขององค์การ

1.3 การวินิจฉัยในการพัฒนาองค์การเป็นกระบวนการร่วมมือซึ่งเกี่ยวข้องกับระบบลูกค้า และการรวบรวม วิเคราะห์ข้อมูลของที่ปรึกษา การเน้นอยู่ที่การวินิจฉัยอย่างต่อเนื่องและจากทุกฝ่าย

สรุปแล้วการวินิจฉัยขององค์การพยายามวิเคราะห์สภาวะปัจจุบันขององค์การ ในรูปของโครงสร้างระบบและกระบวนการต่างๆ เพื่อระบุจุดแข็งที่เป็นจริงและที่เป็นไปได้

2. ขั้นตอนปฏิบัติการและการพัฒนากลยุทธ์

2.1 การมีส่วนร่วมในการวินิจฉัยร่วมโดยปรึกษา และทีมลูกค้าต่อฝ่ายบริหารระดับสูงในการประชุมพัฒนาองค์การ

2.2 ในการประชุมปฏิบัติการดังกล่าว ฝ่ายบริหารระดับสูงร่วมพัฒนาแผนปฏิบัติการและกลยุทธ์ในรูปของการสอดแทรกเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุง

3. ขั้นตอนการปฏิบัติการ

3.1 นำแผนปฏิบัติการออกมาใช้

3.2 ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงมีความคงที่และเพื่อให้ซึมผ่านวัฒนธรรมขององค์การเพื่อประกันว่าองค์ประกอบทางบวกของโปรแกรมการเปลี่ยนแปลงถูกเผยแพร่ไปยังส่วนอื่นๆ ขององค์การ

4. ขั้นตอนผลสะท้อนการเปลี่ยนแปลง การประเมิน และการปรับ

4.1 ขั้นตอนนี้ประกอบด้วยติดตามผลและการประเมินความก้าวหน้าของการปฏิบัติงานการรวบรวมผลสะท้อนกลับเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงที่นำมาใช้

4.2 ดำเนินการปรับในกรณีที่มีความจำเป็นเกิดขึ้น การแก้ไข

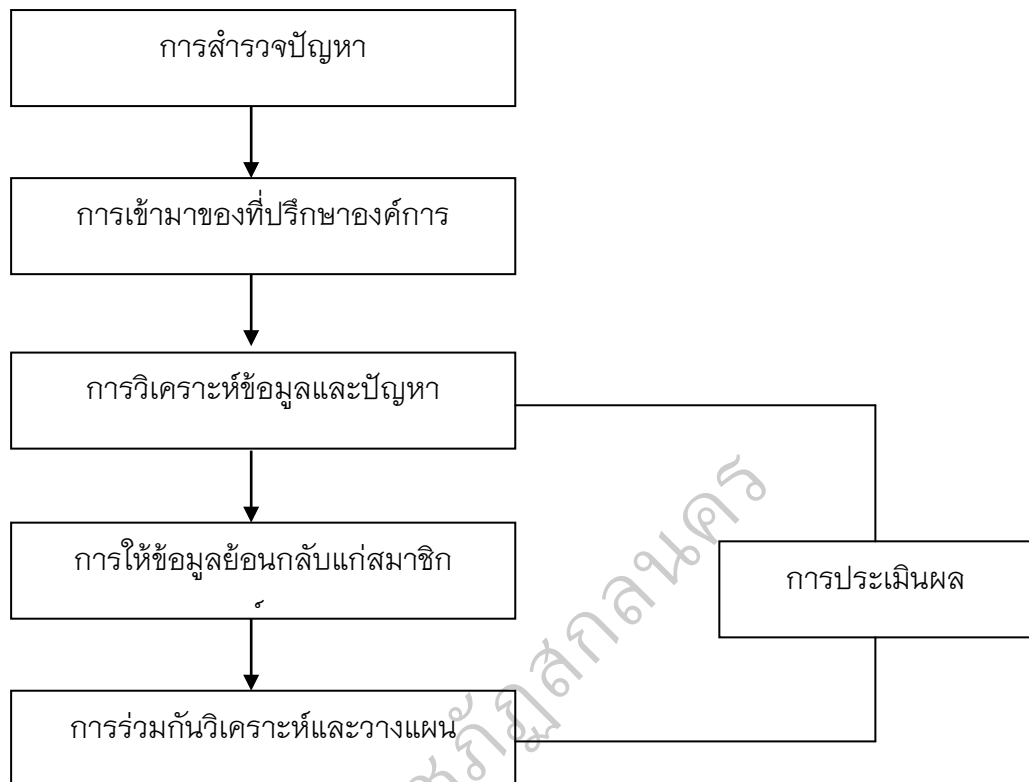
ในช่วงตอนกลางของการดำเนินงาน

ดังนั้นการพัฒนางานองค์การเป็นความพยายามระยะยาวเพื่อปรับปรุงการแก้ปัญหาและกระบวนการฟื้นฟูเป็นองค์การที่มีประสิทธิผลและความร่วมมือมากขึ้น

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2555 : 12) กล่าวว่า การดำเนินการพัฒนางานองค์การมีขั้นตอนดังนี้

1. การวิเคราะห์ผลการสำรวจ
2. การค้นหาสาเหตุของปัญหาและข้อเสนอแนะ โดยดำเนินการได้หลายรูปแบบ เช่น การทำ Focus Group เพื่อหาสาเหตุของปัญหา เพื่อให้ได้ประโยชน์สูงสุด กลุ่มควรมีลักษณะที่ไม่ใหญ่จนเกินไปเพื่อให้ทุกคนมีโอกาสแสดงความคิดเห็น การสัมภาษณ์เชิงลึก การสำรวจเพื่อหาสาเหตุด้วยคำถามปลายเปิด เมื่อได้ผลการวิธีการต่างๆข้างต้นแล้วให้นำมาวิเคราะห์จัดลำดับความสำคัญ
3. การจัดทำแผน เพื่อกำหนดกิจกรรมและผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน โดยเน้นดำเนินการในเรื่องที่สำคัญที่มีผลกระทบต่อองค์การสูง นอกจากนี้ในการจัดทำแผนต้องคำนึงถึงระยะเวลาของการจัดกิจกรรม ควรกำหนดช่วงเวลาที่เหมาะสมเพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง
4. การดำเนินการตามแผนการพัฒนางานองค์การ ควรมีการติดตามว่าแผนดำเนินการครบถ้วน ตรงตามกำหนดระยะเวลาหรือไม่

วิเชียร วิทย์อุดม (2549 : 12) กล่าวว่า การพัฒนางานองค์การได้ถูกออกแบบเพื่อจะตอบสนองต่อปัญหาเฉพาะและปัญหาที่ยังคงมีอยู่ในองค์การแต่เป็นสิ่งที่เป็นไปได้ที่จะสรุปเป็นขั้นตอนต่างๆ ที่เป็นลักษณะของกระบวนการพัฒนางานองค์การโดยทั่วไป ขั้นตอนเหล่านี้ในกระบวนการสรุปให้เห็นดังภาพประกอบ 2



ภาพประกอบ 2 ขั้นตอนในการพัฒนาองค์การ

สรุปได้ว่าการพัฒนาองค์การ ประกอบด้วยขั้นตอน คือ การสำรวจปัญหา การเข้ามาของที่ปรึกษาองค์การ การวิเคราะห์ข้อมูลและปัญหา การให้ข้อมูลย้อนกลับแก่สมาชิกองค์การ การร่วมกันวิเคราะห์และวางแผน และการประเมินผล

4. วัตถุประสงค์ของการพัฒนาองค์การ

Bartol & other(1998 : 17) ที่ได้กล่าวถึงได้อธิบายถึงองค์การว่าในการจะเปลี่ยนแปลงองค์การนั้นจะต้องมององค์การทั้งระบบ ต้องมองเป็นภาพรวมขององค์การว่าในองค์การนั้นประกอบด้วยปัจจัยหลักใดบ้าง โดยเขาได้เสนอแนวคิดที่ว่าในองค์การนั้นประกอบไปด้วยปัจจัยหลักสี่ปัจจัยคือ 1) ปัจจัยด้านโครงสร้าง (Structure) เช่น การออกแบบโครงสร้างองค์การใหม่ การออกแบบงานใหม่การกระจายอำนาจ 2) ปัจจัยด้านเทคโนโลยี (Technology) เช่น การปรับกระบวนการทำงาน วิธีการทำงาน และวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ในการทำงาน 3) ปัจจัยด้านคน (People) เช่น เรื่องทัศนคติของผู้ปฏิบัติงานในองค์การ ความคาดหวัง การรับรู้และพฤติกรรมในการทำงาน 4) ปัจจัยด้านวัฒนธรรม

(Culture) เช่น การสร้างความหมายร่วมของบุคคลในองค์การ ดังที่วิเชียร วิทยอุดม (2549 : 15) ที่ได้กล่าวไว้ว่าวัตถุประสงค์ของการพัฒนาองค์การประกอบด้วย

1. เพื่อพัฒนาองค์การให้ทันสมัย สามารถสนองตอบต่อการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกขององค์การได้ทันที่
2. เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน โดยมีการนำเอาเทคนิคและวิธีการใหม่มาใช้
3. เพื่อสร้างระบบความรับผิดชอบร่วมกัน เปลี่ยนแปลงทัศนคติและความคิดเห็นที่มีต่อบุคคลและองค์การให้เกิดความสำนึกที่ดีต่อกัน
4. เพื่อสร้างบรรยากาศของการทำงานให้เกิดความตื่นตัว มีการแข่งขันกันสร้างผลงานเพื่อองค์การมีส่วนร่วม
5. เพื่อสร้างบรรยากาศการทำงานให้เกิดความตื่นตัว มีการแข่งขันการผลงานเพื่อองค์การมีส่วนร่วม
6. สร้างกลไกที่อำนวยความสะดวกในการติดต่อสื่อสารระหว่างบุคคลและกลุ่มคน

7. เพื่อพัฒนาผู้ปฏิบัติงานทุกระดับให้มีความรู้ความสามารถ
 ชาญชัย อาจิณสมร (2546 : 20) กล่าวว่าวัตถุประสงค์หรือ
 ผลประโยชน์ที่การพัฒนาองค์การทำสำเร็จ คือ

1. การพัฒนาองค์การเป็นตัวแทนของกลยุทธ์ที่ดำเนินการได้ เพื่อปรับปรุงประสิทธิผลขององค์การและส่งเสริมคุณภาพชีวิตการทำงานของสมาชิก
2. ทำให้องค์การบรรลุความสำเร็จได้ดีกว่า ทั้งเป้าหมายขององค์การและเป้าหมายของปัจเจกบุคคลภายในองค์การ การพัฒนาองค์การช่วยแก้ปัญหาที่มีผลต่อประสิทธิภาพในทุกระดับ
3. การพัฒนาองค์การทำให้งานมีผลผลิตดีขึ้นและมีมิติต่อสมาชิก
4. การพัฒนาองค์การเป็นการบริหารแบบร่วมมือในวัฒนธรรมองค์การ(ความเชื่อและค่านิยม) เพื่อส่งเสริมคุณค่าความเป็นมนุษย์ซึ่งสมาชิกถือว่ามีค่าสำคัญในชีวิตขององค์การ
5. การพัฒนาองค์การมีความแตกต่างจาก “ระบบประสิทธิภาพ” มากที่นำมาใช้เพื่อเร่งผลผลิตในอดีตการพัฒนาองค์การเป็นความพยายามในการร่วมมือโดยสมาชิกขององค์การเพื่อพัฒนาสมรรถนะของเขาเพื่อว่าองค์การจะสามารถบรรลุระดับ

การปฏิบัติงานสูงสุด สมาชิกเข้ามามีเกี่ยวข้องในการวางแผน การแก้ปัญหา และการตัดสินใจกับคำถามที่มักค้างคาใจ “เราจะทำอย่างไรเพื่อปรับปรุงประสิทธิผลขององค์กรของเรา” จำเป็นต้องพัฒนาองค์การการทำงานทั้งระบบให้โอกาสกับสมาชิกแต่ละคนได้พัฒนาศักยภาพของเขาอย่างเต็มที่ การปรับปรุงสิ่งแวดล้อมของการทำงาน กล่าวโดยสรุป การพัฒนาองค์การไปถึงที่การปรับตัวที่ดีกว่าขององค์การต่อสิ่งแวดล้อม

6. การปรับปรุงการปฏิบัติงานในองค์การและนวัตกรรม

สรุปได้ว่า การพัฒนาองค์การต้องมีการนำเอาเทคนิคและวิธีการใหม่มาปรับใช้โดยการร่วมมือของทุกฝ่ายเพื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงในหน่วยงานนั้นๆ

5. ลักษณะของการพัฒนาองค์การ

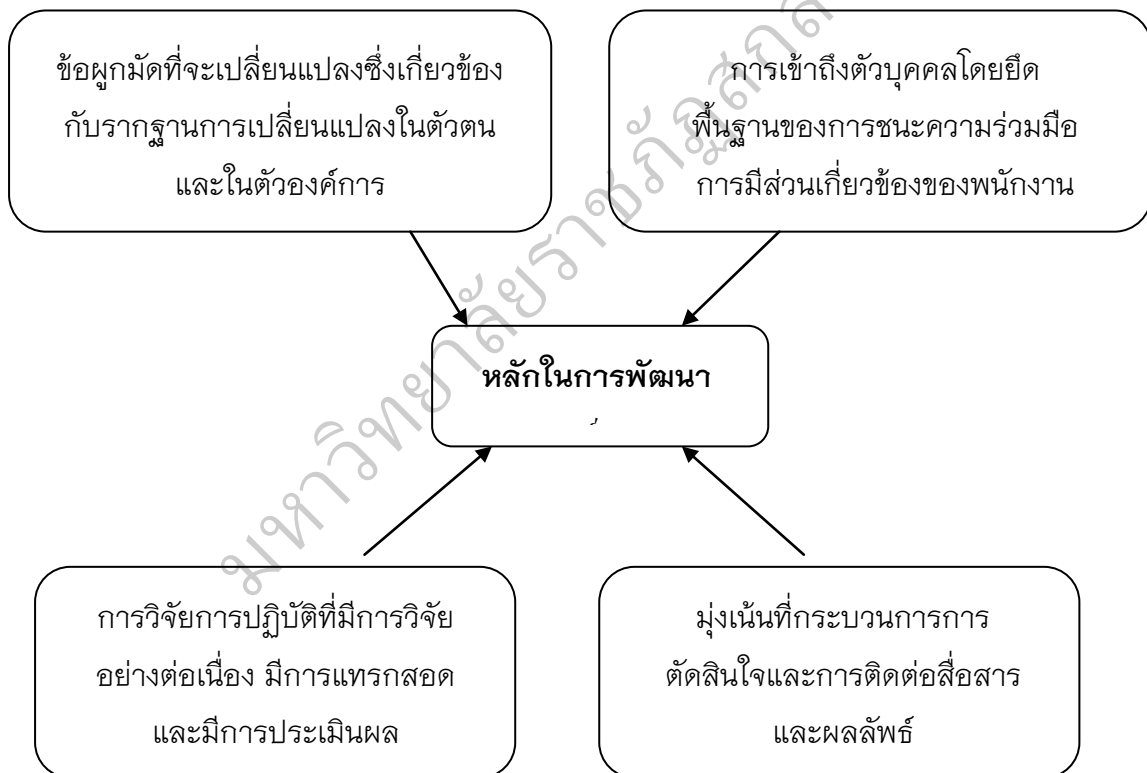
วิเชียร วิทย์อุดม (2549 : 25) ได้กล่าวถึงการพัฒนาองค์การมีลักษณะดังนี้

1. เป็นกระบวนการที่ต้องมีการวางแผน และเป็นการดำเนินการในระยะยาวเป็นการพัฒนาองค์การที่มีความเกี่ยวข้องในทุกขั้นตอนของการวางแผนการจัดการ โดยเริ่มตั้งแต่การกำหนดเป้าหมาย การวางแผนการปฏิบัติการดำเนินการ การติดตามตรวจสอบและการดำเนินกิจกรรมแก้ไข และเนื่องจากผลของกระบวนการมีความสำคัญ
2. เป็นกระบวนการที่มุ่งเน้นที่ตัวปัญหาเป็นสำคัญ เป็นการประยุกต์ใช้ทฤษฎีและหลักการต่างๆ เช่น ทฤษฎีที่ศึกษาเกี่ยวกับพฤติกรรมของมนุษย์มาใช้ในการแก้ปัญหาขององค์การ
3. เป็นกระบวนการที่เป็นธรรมชาติ เป็นระบบที่เชื่อมโยงทรัพยากรมนุษย์เข้ากับองค์การทั้งในด้านเทคโนโลยี โครงสร้างและกระบวนการจัดการ
4. เป็นกระบวนการที่เป็นการดำเนินกิจกรรม การพัฒนาองค์การไม่ให้เกิดขึ้นเพื่อศึกษาหรืออธิบายการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นแต่จะมุ่งเน้นถึงการเกิดการเปลี่ยนแปลงและผลการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ
5. เป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Change Agent) กระบวนการที่เกิดขึ้นต้องอาศัยบทบาทของผู้นำการเปลี่ยนแปลง ในการทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบขององค์การ

6. เป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในหลักการ คุณสมบัติพื้นฐานของการพัฒนาองค์การ คือการใช้เทคนิคการทบทวน การค้นคว้าศึกษาสิ่งที่เกิดขึ้นหรือสถานการณ์ที่เป็นอยู่ เพื่อทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงซึ่งการทบทวนดังกล่าวจะต้องอาศัยหลักการพื้นฐานด้านการศึกษา

7. เป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงกลยุทธ์ มีการเลือกใช้กลยุทธ์สิ่งสอดแทรกที่ได้มีการวางแผนไว้ดีแล้วไปสอดแทรก (Intervene) ในการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงภายในองค์การ

การพัฒนาองค์การ คือ การดำเนินการให้สำเร็จในการเปลี่ยนแปลงที่มีแบบแผนในระยะยาว เพื่อยกระดับวิธีการจัดการ และเน้นที่กระบวนการอันเป็นส่วนสำคัญของการพัฒนา ดังภาพประกอบ 3



ภาพประกอบ 3 หลักในการพัฒนาองค์การ (วิเชียร วิทยอุดม (2549 : 25))

ดังนั้นกิจกรรมที่ใช้ในการพัฒนาองค์การมีหลากหลาย การเปลี่ยนแปลงตนเองขององค์การที่จะให้บรรลุเป้าหมายนั้นต้องอาศัยความรู้และอุปกรณ์ต่างๆ เครื่องมือให้เกิดความสะดวกและคล่องตัวในการเปลี่ยนแปลง โดยมีกิจกรรมที่ใช้ในการพัฒนา เช่น กระบวนการปรึกษา การพัฒนากลุ่มให้มีประสิทธิภาพ การประชุมหรือแก้ปัญหาระหว่างกลุ่ม การเปลี่ยนงานและโครงสร้างขององค์การ การปรับปรุงองค์การโดยใช้ข้อมูลพื้นฐาน การฝึกอบรม การเพิ่มพูนอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงาน การวิจัยการปฏิบัติงาน และเทคนิคการบริหารงานโดยยึดวัตถุประสงค์ นอกจากนี้ Mintzberg's (1989) ยังได้แสดงแนวคิดเกี่ยวกับลักษณะโครงสร้างองค์การที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ 7 ลักษณะดังนี้

1. โครงสร้างอย่างง่าย (Simple Structure) โดยปกติแล้วมักจะเป็นองค์การที่เกิดขึ้นใหม่และมีขนาดเล็ก มีการติดต่อสื่อสารกันอย่างไม่เป็นทางการ การแบ่งงานกันทำยังไม่ชัดเจน และอำนาจยังคงรวมอยู่ที่ผู้บริหารระดับสูง

2. ราชการเครื่องจักร (Machine Bureaucracy) เป็นลักษณะองค์การที่เป็นระบบราชการสูง มีโครงสร้างที่ชัดเจน และมีลักษณะเป็นงานประจำ มีมาตรฐานการทำงานที่ชัดเจน ผู้ปฏิบัติงานต้องยึดถือตามกฎ ระเบียบขององค์การ การติดต่อสื่อสารเป็นทางการ โดยผู้อำนาจเหนือกว่าจะสั่งการผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา การตัดสินใจสั่งการเป็นไปตามอำนาจตามสายการบังคับบัญชา

3. ราชการวิชาชีพ (Professional Bureaucracy) องค์การราชการวิชาชีพนี้มีลักษณะที่เน้นในเรื่องของการกระจายอำนาจ (Decentralization) และการทำให้เป็นมาตรฐาน (Standardization) ในเวลาเดียวกัน องค์การลักษณะนี้จะเน้นมาตรฐานด้านทักษะของสมาชิกในองค์การโดยถือว่า มาตรฐานด้านทักษะเป็นกุญแจสำคัญในการปฏิบัติงาน และโครงสร้างองค์การประเภทนี้จะถือว่าความรู้และทักษะของผู้ปฏิบัติงานอย่างมืออาชีพจะทำให้องค์การเกิดประสิทธิผล

4. ราชการอย่างง่าย (Simple Bureaucracy) เป็นองค์การที่มีลักษณะพื้นฐานของทั้งองค์การแบบโครงสร้างอย่างง่ายและแบบราชการเครื่องจักร คือ มีทั้งการรวมอำนาจและเป็นราชการสูงแต่มีโครงสร้างการบริหารงานแบบแบนราบ (Flat)

5. ราชการวิชาชีพอย่างง่าย (Simple Professional Bureaucracy) เป็นลูกผสมระหว่างองค์การโครงสร้างอย่างง่ายและองค์การราชการวิชาชีพ ซึ่งลักษณะขององค์การประเภทนี้ คือ มีการรวมศูนย์อำนาจสูงแต่ก็มีความชำนาญเฉพาะทางสูง ดังนั้นองค์การลักษณะนี้จึงต้องการทั้งผู้ที่เป็นมืออาชีพ และผู้นำมืออาชีพที่สามารถจะ

แนะนำผู้ปฏิบัติงานได้

6. ราชการกึ่งวิชาชีพ (Semiprofessional Bureaucracy) เป็นองค์การที่ผสมกันระหว่างองค์การเครื่องจักรและองค์การแบบราชการวิชาชีพ โครงสร้างขององค์การกึ่งวิชาชีพนี้ไม่เป็นการรวมอำนาจหรือเป็นทางการเช่นเดียวกับองค์การแบบราชการเครื่องจักร แต่มีลักษณะโครงสร้างหลวมๆ เหมือนกับองค์การราชการวิชาชีพและสมาชิกหรือผู้ปฏิบัติงานมีความสามารถเฉพาะทางสูง

7. องค์การการเมือง (Political Organization) เป็นองค์การที่มีการใช้อำนาจ (Power) และไม่มีโครงสร้าง ซึ่งโดยปกติจะพบองค์การลักษณะนี้สอดแทรกอยู่ทุกองค์การและจะมีความขัดแย้งสูงในองค์การประเภทนี้

จากแนวคิดข้างต้นจะพบว่าลักษณะขององค์การทางการศึกษาจำแนกได้สองลักษณะใหญ่ๆ คือ ลักษณะที่เป็นองค์การแบบราชการ (Bureaucracy) และองค์การแบบวิชาชีพ (Professional) ซึ่งระหว่างสองแนวคิดนี้ก็จะเกิดแนวคิดที่ผสมผสานกันระหว่างสองแนวคิดดังกล่าวทำให้เกิดแนวคิดอื่นๆ ตามมา อย่างไรก็ตามเมื่อมองลักษณะขององค์การทางการศึกษาในแง่ของการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ก็มีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงจากองค์การแบบราชการมาเป็นองค์การแบบวิชาชีพ

สรุปได้ว่า การพัฒนาพัฒนาองค์การต้องมีการวางแผน และเป็นการดำเนินการ ในระยะยาวเป็นการพัฒนาองค์การที่มีความเกี่ยวข้องในทุกชั้นตอนให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

6. วัฒนธรรมองค์การ

วัฒนธรรมองค์การ (Organization Culture) ในปัจจุบันความเปลี่ยนแปลงทางสังคมของมนุษย์ส่วนใหญ่ได้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง รวดเร็ว และกว้างขวางหน่วยงานหรือองค์การต่างๆ ที่เป็นส่วนหนึ่งของสังคมก็ได้รับผลกระทบให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปด้วย เช่นเดียวกัน คนซึ่งเป็นส่วนย่อยหรือเป็นสมาชิกขององค์การก็ย่อมเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงนั้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทางรอดของคนในองค์การจึงอยู่ที่ต้องทำอย่างเดียวกับที่คนส่วนใหญ่ในสังคมเขาทำกัน นั่นคือ ต้องสร้างวัฒนธรรมขึ้นมาในองค์การ

การศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาสู่ความเป็นองค์การที่มีประสิทธิผลนั้น จำเป็นที่ผู้ศึกษาควรจะได้ทำความเข้าใจกับวัฒนธรรมองค์การก่อน เพราะวัฒนธรรมองค์การเป็นแบบแผนของความเชื่อ ค่านิยม และความคิดประจำตัวของสมาชิกที่มีอยู่

ร่วมกันในองค์การที่ตนทำงานอยู่ ซึ่งเรียนรู้และถ่ายทอดต่อกันมา อีกทั้งวัฒนธรรมเป็นแนวคิดที่สำคัญในการศึกษาบุคคลและกลุ่มบุคคล (Hunt, 1975 : 34) วัฒนธรรมยังเป็นตัวกำหนดกรอบของการแปลความหมายสำหรับสร้างจิตสำนึกร่วมกันของสมาชิกในองค์การ (Evers and Lakomski, 1991) นอกจากนี้ วัฒนธรรมเป็นระบบของการรวมกันในสัญลักษณ์และความหมาย วัฒนธรรมเป็นบรรทัดฐานหรือเป็นวิถีทางของการปฏิบัติงานที่ยอมรับร่วมกันในองค์การ (Kast and Rosenzweig, 1985) ซึ่งในเรื่องการสร้างวัฒนธรรมขึ้นมาในองค์การนี้ สิทธิโชค วรานุสันติกุล (2539 : 23) ได้อธิบายว่า วัฒนธรรมจะเป็นตัวควบคุมพฤติกรรมของคน ในองค์การ และวัฒนธรรมที่คนในองค์การสร้างขึ้นนั้นจะช่วยให้พวกเขาได้ความคิด (Articulated Set of Ideas) ในการปรับตัวของแต่ละคน รวมไปถึงกลุ่มของพวกเขาทั้งหมด ซึ่งเป็นองค์การให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงนั้นได้ เพราะองค์การที่มีวัฒนธรรมที่เข้มแข็งจะทำให้สามารถวางกลยุทธ์ (Strategy) ในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ โดยการออกแบบโครงสร้างองค์การ คน และวัฒนธรรมให้ไปด้วยกันได้ จะเห็นว่าวัฒนธรรมในองค์การมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานภายในองค์การเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งเรื่องนี้ Deal and Kennedy (1982 อ้างถึงใน สิทธิโชค วรานุสันติกุล, 2539) ได้นำเสนอข้อสรุปจากงานวิจัยไว้ว่าวัฒนธรรมที่เข้มข้นมากๆ ในองค์การจะมีอิทธิพลต่อการกำหนดพฤติกรรมการปฏิบัติงานหลายๆ ด้าน เช่น กำหนดกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติอย่างไม่เป็นทางการ (Informal Norms) ที่สมาชิกในองค์การรู้กันเองโดยไม่ต้องประกาศ (Unspoken Rule) และต้องทำตามเพื่อให้ได้รับการยอมรับจากผู้ร่วมงาน และวัฒนธรรมในองค์การยังถูกกำหนดโดยค่านิยม (Values) ซึ่งดูได้จากผลผลิต ทิศทางความก้าวหน้าขององค์การ หรือการตัดสินใจของผู้นำที่มักจะเป็นไปตามค่านิยมของคนในองค์การ นอกจากนี้วัฒนธรรมองค์การยังเป็นตัวกำหนดพิธีกรรม (Rites & Rituals) เพราะพิธีกรรมที่องค์การจัดให้มีขึ้นก็เพื่อให้แนวทางแก่สมาชิก หรือพนักงานว่าองค์การมีความมุ่งหวังอย่างไรในตัวสมาชิก เช่น พิธีมอบรางวัลบุคคลดีเด่น เป็นต้น จนกระทั่งกลายเป็นแนวทางการทำงานหรือการปฏิบัติตนแก่สมาชิกขององค์การรุ่นหลังต่อมา

การศึกษาเกี่ยวกับวัฒนธรรมองค์การนั้น Schein (1993 : 34) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับวัฒนธรรมองค์การว่า วัฒนธรรมจะต้องมีความหมายลึกซึ้งในระดับจิตสำนึก หรือความเชื่อของสมาชิกในองค์การที่เกิดขึ้นจากจิตสำนึกร่วมกัน โดยยอมรับร่วมกันอย่างไม่มีข้อสงสัย โต้แย้ง เป็นไปตามวิถีทางสภาพแวดล้อมของแต่ละองค์การ คติฐานและความเชื่อเป็นการเรียนรู้ที่จะตอบสนองต่อปัญหาของกลุ่ม 2 ประการ ได้แก่

1. ปัญหาการปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมภายนอกเพื่อความอยู่รอดขององค์การ เนื่องจากสภาพแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ องค์การจำเป็นต้องสามารถปรับตัวหรือเปลี่ยนแปลงและมุ่งพัฒนาให้เกิดความสอดคล้องกับองค์ประกอบต่างๆ ในแบบวงจร ดังนี้

1.1 พันธกิจและยุทธศาสตร์ได้แก่พันธกิจหลัก หรือพันธกิจสำคัญ และพันธกิจทั่วไป รวมทั้งพันธกิจแฝงหรือหน้าที่แฝง

1.2 เป้าหมายซึ่งตรงตามพันธกิจหลัก

1.3 วิธีการดำเนินการ เพื่อให้บรรลุความสำเร็จตามเป้าหมาย เช่นการจัดโครงสร้างองค์การ การแบ่งงาน ระบบการให้รางวัล ระบบการให้อำนาจหน้าที่ และการเลื่อนตำแหน่ง

1.4 การวัดผล เพื่อให้กลุ่มสามารถปฏิบัติงานได้ตรงตามเป้าหมายอย่างสมบูรณ์ เช่น มีระบบข้อมูลสารสนเทศ ระบบการควบคุมติดตามผล เป็นต้น

1.5 การปรับปรุงแก้ไขในกรณีที่ไม่สามารถบรรลุความสำเร็จตามเป้าหมายต้องมีการทบทวนเพื่อแก้ไขปรับปรุง

2. ปัญหาการบูรณาการภายใน เพื่อให้เกิดความสอดคล้องตรงกันในการสร้างความเข้าใจในความหมายรวมของสมาชิก ดังนี้

2.1 ภาษาและความคิด การสื่อความหมายและความคิดให้เกิดความเข้าใจตรงกัน

2.2 ขอบเขตของกลุ่ม การกำหนดหลักเกณฑ์หรือคุณสมบัติของสมาชิกของกลุ่ม

2.3 อำนาจและสถานภาพ การกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดสรรตำแหน่ง การให้อำนาจ และการกำหนดหน้าที่ของตำแหน่งต่างๆ

2.4 ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม การปฏิบัติงานภายใต้กฎกติกาเดียวกันซึ่งทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล และระหว่างกลุ่มเกิดความเป็นมิตร และความสัมพันธ์คุ้นเคยกัน

2.5 รางวัลและการลงโทษการกำหนดเกณฑ์ในการจัดสรรรางวัลหรือการกำหนดการพิจารณาโทษ ทุกคนในองค์การมีความรู้ความเข้าใจตรงกันว่าพฤติกรรมใดจะได้รับการยกย่องเชิดชู และเป็นตัวอย่างที่ดี และบุคคลที่จะได้รับรางวัลต้องมีคุณสมบัติอย่างไร

2.6 อุดมการณ์และความเชื่อซึ่งเป็นการชี้นำการกระทำใน

สถานการณ์บางอย่างหรือหลายอย่างที่สามารถตอบสนองได้ อาจจะเป็นค่านิยมสำคัญขององค์กร และเป็นกลุ่มของคตินิยมที่ทำให้เกิดวัฒนธรรมองค์กร

นอกจากนั้น Schein ยังอธิบายว่า วัฒนธรรมเป็นรูปแบบหรือแบบแผนของคตินิยมของกลุ่มบุคคล คตินิยมเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้วัฒนธรรมมีสภาพคงที่ และต่อต้านการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมเป็นแบบแผนทั้งหมดของชีวิตของกลุ่มหรือสังคม เมื่อสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงจึงเกิดกระบวนการเรียนรู้ที่จะค้นหาวิธีการแก้ปัญหา และสร้างสรรค์พัฒนาจนเกิดความรู้ ความเข้าใจ ความคิด ความรู้สึก และการยอมรับร่วมกัน เป็นรูปแบบวัฒนธรรมใหม่ วัฒนธรรมจึงมีสภาพคงที่ในช่วงระยะเวลาหนึ่งจะเปลี่ยนแปลงพัฒนาตามสภาพการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม

ส่วน Trice and Beyer (1993) กล่าวว่า วัฒนธรรมองค์กรเป็นสิ่งสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะ ต่อไปนี้

1. องค์กรพยายามที่จะปกครอง สร้างความสามัคคี ยอมรับและเข้าใจต่อสภาพแวดล้อมรอบข้างได้อย่างไร
2. อะไรคือความเชื่อพื้นฐานเกี่ยวกับเวลาและช่องว่างระหว่างกัน และมีข้อยุติในความจริงนั้นได้อย่างไร
3. อะไรเป็นหนทางที่ถูกต้องสำหรับการกระจายอำนาจ และสมาชิกควรจะให้ความร่วมมือและต่อต้านอย่างไร

เสน่ห์ จุ้ยโต (2545 :38) ยังได้แบ่งวัฒนธรรมขององค์กรสมัยใหม่ ออกเป็น 4 ประเภท ดังนี้

1. วัฒนธรรมทำงานตามหน้าที่ (Functional Culture)

เป็นการจัดกลุ่มแผนงานตามหน้าที่ที่มีกระบวนการตรวจสอบการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างมีคุณภาพ ลดขนาดความเสี่ยง ให้ความสำคัญต่อสายบังคับบัญชา การทำงานเป็นแบบเครื่องจักร เน้นความสามารถและเทคโนโลยีขององค์กรเป็นสำคัญ มุ่งเน้นการเงิน การปกครอง การผลิตเพื่อให้เกิดความน่าเชื่อถือ (Reliability) มีการแบ่งงานกันทำและกำหนดความรับผิดชอบอย่างชัดเจน
2. วัฒนธรรมทำงานตามกระบวนการ (Process Culture)

เป็นการจัดกลุ่มงานหรือแผนงานโดยยึดลูกค้า (Customer) เป็นสำคัญ กระบวนการทำงานเพื่อการแข่งขันและเพื่อชนะใจลูกค้าคำนึงถึงประโยชน์ของ

ลูกค้า การจัดการมุ่งผลการปฏิบัติงานซึ่งเกี่ยวกับลูกค้าโดยตรง จุดเน้นที่สำคัญก็คือ การกระตุ้นการทำงานเป็นทีม มีระบบรางวัลตอบแทน ใครทำดีได้ดี ทำมากจ่ายมาก สร้างความพึงพอใจแก่ลูกค้าสูงสุดเหนือความคาดหวังการทำงานจะเกิดการสร้างสรรค์ และยืดหยุ่นกฎระเบียบเพื่อความพึงพอใจ และความรวดเร็วในการบริการ

3. วัฒนธรรมทำงานตามฐานของเวลา (Time-Based Culture)

เป็นการทำงานที่เน้นการวางแผนในอนาคตที่มีการกำหนดขอบเขตของเวลาที่ชัดเจน แน่นนอน มีการนำเอาเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ เพื่อลดเวลาการทำงานให้น้อยลง การทำงานมุ่งเน้นการคิดริเริ่ม ยืดหยุ่น มีการทำงานเป็นทีม ยืดกรอบเวลาเป็นสำคัญ

4. วัฒนธรรมทำงานแบบเครือข่าย (Network Culture)

เป็นการทำงานในระบบเสมือนจริง (Virtual Reality) มีการจัดแผนงานเคลื่อนที่เพื่อให้บริการอย่างทั่วถึง มีการทำงานที่เป็นเครือข่ายและพันธมิตร (Alliance) มุ่งเน้นการสร้างสายผลิตภัณฑ์ธุรกิจใหม่ ประยุกต์นวัตกรรมด้านเทคโนโลยีมาใช้ในสถานการณ์ใหม่ๆ ได้ เป็นการใช้ทรัพยากรจากแหล่งภายนอก (Outsourcing) มีการทำงานที่อาศัยความยืดหยุ่น (Flexibility) คล่องตัวสูง มีระบบการทำงานที่ใช้การเหมาช่วง (Sub-Contractor) แต่ละหน่วยงานย่อยมีอิสระในการดำเนินการอย่างเต็มที่

อย่างไรก็ตามไม่มีวัฒนธรรมใดที่ดีที่สุด ขึ้นอยู่กับการประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมแต่วัฒนธรรมที่ถือว่าสำคัญและควรเน้นก็คือ การทำงานที่เน้นทีม (Team-Based Culture) เป็นสำคัญ

เนื่องจากวัฒนธรรมองค์การเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความคิด ความเชื่อของคน ซึ่งเป็นสิ่งที่เป็นนามธรรม มองเห็นและแตะต้องไม่ได้ (Intangible) การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การเป็นเรื่องที่ต้องทำอย่างเป็นระบบ ต้องทำอย่างมีแผนและต้องมองผลลัพธ์ของการเปลี่ยนแปลงในระยะยาวจึงควรเปิดโอกาสให้บุคคลในองค์การได้ร่วมในการเปลี่ยนแปลงนี้ให้มากที่สุด

โดยสรุปแล้ว วัฒนธรรมองค์การ (Organization Culture) เป็นความเชื่อ ค่านิยม ประเพณีที่สมาชิกส่วนใหญ่ยอมรับและใช้เป็นแบบแผนในการปฏิบัติตัวในฐานะสมาชิกขององค์การ วัฒนธรรมองค์การเกิดขึ้นจากองค์ประกอบ 5 ประการต่อไปนี้ คือ

- 1) สภาพแวดล้อม
- 2) ความเชื่อและค่านิยม
- 3) ผู้นำ ผู้ก่อตั้ง หรือวีระบุรุษขององค์การ
- 4) เหตุการณ์สำคัญและประเพณีปฏิบัติในองค์การ
- 5) เครือข่ายทางสังคมและการ

ติดต่อสื่อสารในองค์การ

7. องค์การที่มีประสิทธิผล

ประสิทธิผล (Effectiveness) ความหมายตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2542) หมายถึง ผลสำเร็จ ผลที่เกิดขึ้น ส่วนประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง ความสามารถที่ทำให้เกิดผลในการงาน และพจนานุกรมของ Merriam-Webster (2001 : 23) ให้ความหมายว่า ประสิทธิภาพเป็นผลที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจ จากความมั่นใจ หรือจากความต้องการ ความพร้อม ความใฝ่ฝันที่ทำให้เกิดการดำเนินการขึ้น สิ่งที่เกิดขึ้นจริง ตลอดจนการมองสิ่งเกิดขึ้นโดยมีมิติในเรื่องของเวลาเข้ามาเกี่ยวข้อง คำว่า ประสิทธิภาพมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่าประสิทธิภาพ (Efficiency) ซึ่งหมายถึง 1) คุณภาพหรือระดับสมรรถภาพ 2) ประสิทธิภาพของการดำเนินการที่วิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างผลผลิตกับต้นทุนการผลิต (พลังงาน เวลา เงิน ฯลฯ) และ 3) อัตราส่วนของการใช้พลังงานเพื่อให้ระบบขับเคลื่อนได้อย่างคุ้มค่าตลอดจนหมายถึง ชุดของประสิทธิภาพเองก็ได้ Daft (2003 :17) ให้ความหมายของประสิทธิผลไว้ว่า หมายถึง ระดับของการบรรลุสู่เป้าหมายขององค์การที่กำหนดไว้ ทิศนา แคมมณี (2547 : 7) ให้ความหมายว่า หมายถึง การดำเนินงานได้ผลตามจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้ ซึ่งสอดคล้องกับ พัฒนะ เล็งเรียบ (2545 : 6) กล่าวว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง ผลของการดำเนินงานขององค์การที่ดำเนินการอย่างเป็นระบบและสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ตามเป้าหมายของเกณฑ์มาตรฐานซึ่งองค์การกำหนดสอดคล้องกับสุพจน์ ทราญแก้ว (2545 : 42) กล่าวว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง การทำกิจกรรมการดำเนินงานขององค์กรสามารถสร้าง ผลงานได้ สอดรับกับเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ ที่กำหนดไว้ล่วงหน้า ทั้งในส่วนของผลผลิต และผลลัพธ์ เป็นกระบวนการเปรียบเทียบผลงานจริงกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ ก่อให้เกิด ผลผลิต ผลลัพธ์ ที่ตรงตามความคาดหวัง ที่กำหนดล่วงหน้าไว้มากน้อยเพียงใด การมีประสิทธิผล จึงมีความเกี่ยวข้องกับผลผลิตและผลลัพธ์การดำเนินงานเป็นกระบวนการ วัดผลงานที่เน้นด้านปัจจัยนำออก สอดคล้องกับสัมฤทธิ์ กางเพ็ง (2551 : 19) กล่าวว่าประสิทธิผล หมายถึง ระดับการบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ล่วงหน้าทั้งในด้านผลผลิต และผลลัพธ์ของการดำเนินงาน เป็นที่ยอมรับกันว่าแนวคิดเรื่องประสิทธิผล คือ ตัวการที่จะเป็นเครื่องตัดสินในขั้นสุดท้ายว่า การบริหารและองค์การประสบความสำเร็จหรือไม่ เพียงใด สำนักติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2551 : 19) ให้นิยามว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง ระดับความสามารถที่กระบวนการหรือตัวชี้วัดใดๆ สามารถ

ตอบสนองจุดประสงค์ที่ตั้งไว้ Gaertner & Ramnarayan (1983) ที่นิยามว่า ประสิทธิภาพขององค์การเป็นผลมาจากการดำเนินงานหรือผลที่เกิดจากการดำเนินงานขององค์การที่บรรลุผลตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ (goals and objectives) ขององค์การ Pfeffer & Salancik (1978 : 16) นิยามว่า ประสิทธิภาพขององค์การเป็นผลลัพธ์ (Outcome) ที่แสดงถึงศักยภาพขององค์การในการจัดการได้ตามวัตถุประสงค์ขององค์การและกลุ่มบุคคลในองค์การ

สรุปได้ว่าประสิทธิผล (Effectiveness) นั้น มีผู้ให้คำนิยาม ไว้หลากหลาย และได้ให้ความหมายของคำว่าประสิทธิผลคล้ายกันว่า หมายถึง ความสามารถในการดำเนินการให้เกิดผลตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ ประสิทธิภาพขององค์การเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างมากต่อการพัฒนาองค์การ เพราะเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงระดับหรือขอบเขตของความสำเร็จในการวิเคราะห์ ออกแบบ และพัฒนาองค์การ ซึ่งปัจจุบันมีแนวทางในการประเมินประสิทธิผลขององค์การที่หลากหลายและมีตัวแปรในการประเมินที่แตกต่างกัน Duu (1994 : 21) กล่าวว่า ประสิทธิภาพเป็นเกณฑ์สำหรับการประเมินนโยบายสาธารณะ นโยบายสาธารณะที่มีประสิทธิผลคือ นโยบายที่สามารถบรรลุผลลัพธ์ซึ่งเป็นเป้าหมายที่กำหนดไว้ในระดับสูง นอกจากนี้ความหมายของประสิทธิผลขององค์การได้รับการพัฒนาขยายความจากหลายแนวความคิด เช่น

1. ความหมายที่ยึดเป้าหมายเป็นเกณฑ์ (Goal Approach) ประสิทธิภาพขององค์การ หมายถึง ระดับความเหมาะสมระหว่างเป้าหมายขององค์การกับผลผลิต คือ พิจารณาจากการที่องค์การสามารถดำเนินการได้รับบรรลุตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์การที่กำหนดไว้
2. ความหมายที่ยึดระบบทรัพยากรเป็นเกณฑ์ (System –Resource Approach) เน้นระบบเปิดขององค์การจึงต้องยึดความสามารถในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อทำให้วัตถุประสงค์ขององค์การบรรลุผล
3. ความหมายที่ยึดกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเป็นเกณฑ์ (Stakeholder Approach) หมายถึงการสร้าง ความพึงพอใจและการตอบสนองต่อกลุ่มผู้เกี่ยวข้อง ดังนั้นประสิทธิผลขององค์การเป็นความสามารถในการบรรลุผลลัพธ์ ซึ่งเป็นเป้าหมายที่กำหนดไว้ เป็นผลสำเร็จที่ได้รับเมื่อผู้ปฏิบัติงานเกิดความรู้สึกว่าปฏิบัติงานได้สำเร็จ

มัลลี เวชชาชีวะ (อ้างถึงใน จรัส เปรี้ยวน้อย. 2541 : 23) อธิบายถึงองค์การที่มีประสิทธิภาพมีการปฏิบัติงาน ดังนี้

1. ทุกคนมีความรู้สึกว่าเป็นเจ้าของขององค์การนั้นจะหวงแหนและป้องกันชื่อเสียงของงานนั้นอย่างจริงจัง
2. องค์การต้องมีลักษณะยืดหยุ่น โดยปรับให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ได้
3. อำนาจการวินิจฉัยสั่งการไม่ได้ขึ้นอยู่กับเบื้องบนสุดขององค์การ แต่กระจายไปยังระดับต่างๆ โดยให้หน่วยงานได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์ และกิจกรรมต่างๆ
4. มีการประเมินความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะจากเหตุผลความเป็นไปได้ด้านต่างๆ มากกว่าการพิจารณาว่ามาจากไหน
5. บุคลากรในองค์การได้ให้การสนับสนุนการดำเนินการขององค์การอย่างเต็มที่และองค์การให้ความสำคัญสนับสนุนบุคลากร
6. มีโครงสร้างองค์การที่ยืดหยุ่น
7. บุคลากรทุกคนในองค์การมีความสนใจที่ผลสำเร็จมากกว่าระเบียบประเพณีต่างๆ
8. มีการติดต่อสื่อสารในองค์การโดยเปิดเผยทั้งองค์การจากล่างขึ้นบนและบนลงล่าง
9. บุคลากรในองค์การเข้าใจจุดประสงค์ขององค์การโดยแจ่มแจ้ง
10. การประชุมเป็นไปเพื่อแก้ปัญหาองค์การเป็นสำคัญ
11. มีการเน้นในเรื่องการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อย่างเป็นระบบ
12. งานของบุคลากรแต่ละคนมีสาระน่าสนใจ
13. บุคลากรในองค์การมีมาตรฐานในการทำงานสูงมีประสบการณ์หรือเชี่ยวชาญในการทำงานที่รับผิดชอบเป็นอย่างดี

ญาณิศา บุญจิตรี (2552 : 17-18) ได้ประเมินประสิทธิภาพขององค์การของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาได้เลือกประยุกต์ใช้แนวทางการประเมินองค์การแบบสมดุล (Balanced Scorecard) ที่พัฒนาขึ้นโดย Kaplan และ Norton (1996) โดยมุ่งประเมินใน 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการเงิน ด้านผู้รับบริการด้านกระบวนการภายใน และด้านการเรียนรู้ ในขณะที่วันชัย มีชาติ (2549 : 53) ได้กล่าวว่า การวัดประสิทธิภาพขององค์การจะให้

ความสำคัญต่อการบรรลุเป้าหมาย (Ends) มากกว่าวิธีการในการปฏิบัติงาน (Means) และเห็นว่าองค์การเป็นหน่วยงานที่มีเหตุผล มีเป้าหมายของตนเอง และจะแสวงหาวิธีการที่ดีในการบรรลุเป้าหมาย ซึ่งแนวคิดนี้วัดประสิทธิผลจากเป้าหมาย พิทยา บวรวัฒนา (2541 : 84) กล่าวว่า แนวทางการศึกษาประสิทธิผลขององค์การซึ่งพิจารณาการบรรลุเป้าหมายเป็นเกณฑ์นี้ ถือหลักว่าประสิทธิผลขององค์การ น่าจะวัดได้จากความสามารถขององค์การในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ เช่น พ่อค้า ค้าขายมีกำไร เล่นกีฬาชนะ หมอรักษาคนไข้หาย ตำรวจจับขโมยได้ อนึ่งมีข้อสังเกตคือ คำว่าเป้าหมายในที่นี้หมายถึงเป้าหมายที่แท้จริงขององค์การซึ่งมีความแตกต่างจากวิธีดำเนินการ (Means) ให้บรรลุเป้าหมาย (Ends) ที่มฟุตบอลที่ผู้เล่นสามารถเล่นได้สวยงาม ยิ่งลูกอันตรายได้หลายลูกแต่กลับเล่นแพ้ อย่างนี้ถือว่าทีมฟุตบอลนั้นไม่บรรลุเป้าหมายที่แท้จริง ถึงแม้ว่า ทีมนั้นอาจจะบรรลุเป้าหมายที่ต้องการเล่นให้สวยงามและยิ่งลูกอันตรายลูกเราจะสามารถใช้วิธีวัดประสิทธิผลขององค์การจากความสามารถในการบรรลุเป้าหมายได้ ต่อเมื่อลักษณะขององค์การและเป้าหมายนั้นมีลักษณะตามข้อสมมติฐาน 5 ประการ กล่าวคือ

1. องค์การที่เราศึกษานั้นในความเป็นจริงมีเป้าหมายที่แท้จริง
 2. เราสามารถมองเห็นและเข้าใจเป้าหมายเหล่านั้น
 3. จำนวนเป้าหมายที่แท้จริงขององค์การควรมีปริมาณไม่มากจนเกินความสามารถที่เราจะวัด ได้
 4. ต้องมีความเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมายที่แท้จริงเหล่านั้น
 5. เราต้องสามารถวัดได้ว่าองค์การกำลังบรรลุเป้าหมายไปได้แค่ไหน
- เมื่อไหร่สมมติว่าลักษณะขององค์การและเป้าหมายที่เราศึกษาเข้าลักษณะ 5 ประการข้างต้นแล้วเราจำเป็นต้องให้คำนิยามเป้าหมายขององค์การ ในเรื่องนี้ใช้วิธีสอบถามสมาชิกขององค์การที่สำคัญซึ่งทำหน้าที่ในการตัดสินใจ เพื่อให้เขาตอบออกมาอย่างชัดเจนว่า องค์การมีเป้าหมายเฉพาะอย่างไรบ้างหลังจากนั้น เราต้องสร้างมาตรวัดเป้าหมายขององค์การเหล่านั้นอย่างละเอียด เช่น ถ้าเป้าหมายขององค์การคือการชะลอการเกิดของประชาชน เราก็ต้องกำหนดโดยละเอียดว่าจะอนุโลมให้มีการเกิดปีละกี่เปอร์เซ็นต์และจะมีวิธีวัดอย่างไร

ในทางปฏิบัติ วิธีวัดประสิทธิผลขององค์การจากความสามารถของ
องค์การในการบรรลุเป้าหมาย เป็นวิธีที่มีปัญหาและสลับซับซ้อน กล่าวคือ

1. เป้าหมายทางการขององค์การมีความแตกต่างไปจากเป้าหมาย
ในทางปฏิบัติ (Actual Goals) ปกติแล้ว เป้าหมายทางการขององค์การมักเขียนไว้เป็น
ประโยคที่สวยงาม เช่น พัฒนาประเทศ ช่วยเหลือชาวนาผู้ยากจน ส่งเสริมการส่งออก
สร้างอุตสาหกรรมให้ครบวงจร ประโยคเหล่านี้แม้ว่าจะฟังแล้วไพเราะหูก็ตาม แต่ก็ไม่
สามารถบอกเราได้ชัดเจนว่าองค์การกำลังพยายามทำงานเพื่อบรรลุเป้าหมายอะไรกันแน่
ในทางปฏิบัติผู้ศึกษาคงต้องสังเกตดูว่าสมาชิกขององค์การเขาทำอะไรกันบ้างเพื่อพยายาม
หาข้อสรุปว่าเป้าหมายการทำงานขององค์การน่าจะเป็นอะไร ตลอดจนผู้ศึกษาควรจะ
พิจารณาความคิดเห็นของกลุ่มสมาชิกที่ซึ่งมีอำนาจในองค์การเพื่อหาเป้าหมายของ
องค์การ

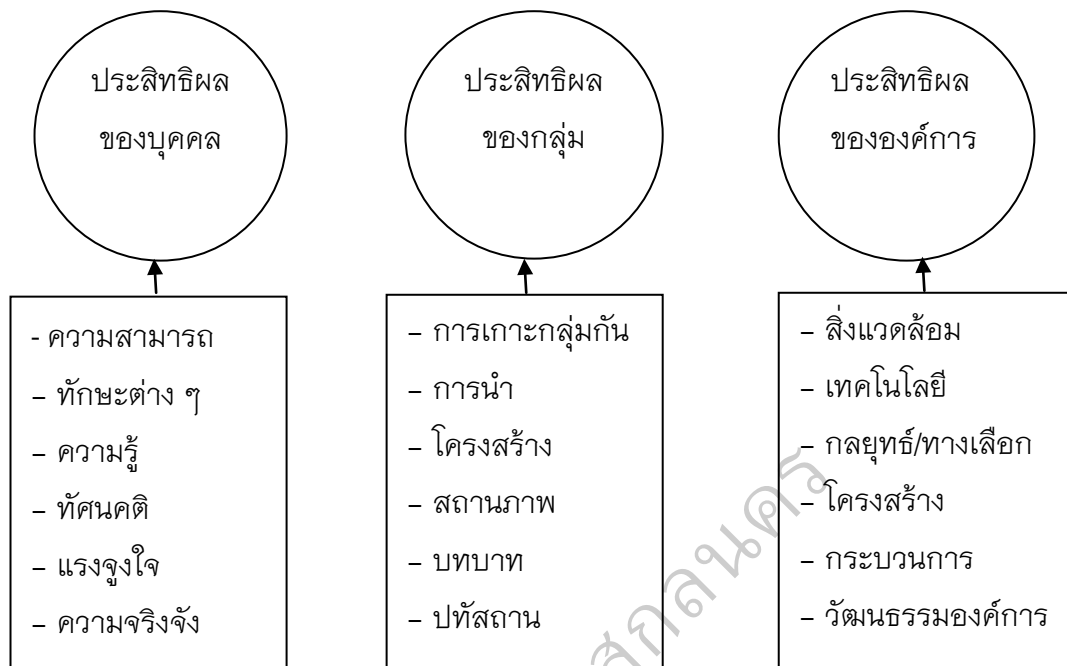
2. การที่เราจะทราบว่าเป้าหมายขององค์การมีลักษณะประการใดกัน
แน่ๆนั้นจำเป็นที่ผู้ศึกษาต้องตั้งคำถามว่าเป้าหมายขององค์การที่พิจารณาอยู่นั้นเป็น
เป้าหมายของใคร ทั้งนี้เป็นเพราะเป้าหมายขององค์การอาจมีที่มาที่แตกต่างกันออกไป และไม่
จำเป็นเสมอว่าจะต้องมาจากนักบริหารระดับสูงสุด แต่เป้าหมายขององค์การอาจมาจาก
สมาชิกขององค์การฝ่ายอื่นๆ ก็ได้ จนกระทั่งมาจากบุคคลภายนอกที่มีอิทธิพลก็ได้หรือสมมติ
ว่าเป้าหมายขององค์การมาจากฝ่ายนักบริหารงานระดับสูงสุดก็ตาม ผู้ศึกษายังต้องถาม
ต่อไปว่า นักบริหารระดับสูงสุดคนไหนบ้างที่เป็นผู้กำหนดเป้าหมายขององค์การ ดังนั้น
การชี้ชัดลงไปว่าใครบ้างเป็นผู้กำหนดเป้าหมายขององค์การจึงเป็นเรื่องที่ทำได้ไม่ถนัดนัก

3. องค์การทั่วไปมีเป้าหมายหลายๆ เป้าหมายไปพร้อมๆ กัน
บางครั้งเป้าหมายเหล่านั้นอาจขัดแย้งกัน เช่น องค์การต้องการผลิตสินค้าที่มีคุณภาพสูง
แต่ใช้ต้นทุนในการผลิตที่ต่ำ ผิดวงจรชีวิตอันยาวนานมีหน้าที่ย่างแผนครอบครัวควบคุม
ไปกับการคลอดบุตรของชาวบ้าน เป็นต้น ด้วยเหตุนี้เององค์การจึงขาดความเห็นพ้องต้องกัน
ในเป้าหมายขององค์การทำให้วิธีวัดประสิทธิผลขององค์การโดยพิจารณาจาก
ความสามารถขององค์การในการบรรลุเป้าหมายนี้เป็นวิธีวัดที่ใช้ไม่ได้ การที่องค์การมี
เป้าหมายที่หลากหลายและขัดแย้งกันนี้เป็นเหตุผลที่อธิบายว่าทำไมเป้าหมายอย่างเป็นทางการ
ขององค์การจึงมักเป็นประโยคที่มีความหมายคลุมเครือและไม่ชัดเจน ทั้งนี้เป็นไป
เพื่อให้ทุกฝ่ายพึงพอใจ

4. การที่องค์กรมีเป้าหมายหลายเป้าหมายทำให้เกิดความจำเป็นที่เราจะต้องสามารถจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมายแต่ละเป้าหมายเพื่อกำหนดชัดเจนว่าเป้าหมายอันไหนสำคัญกว่าอันไหน มิฉะนั้นแล้ว การวัดประสิทธิผลขององค์กรโดยดูจากเป้าหมายที่จะใช้เป็นวิธีที่ใช้ไม่ได้ในทางปฏิบัติ ปรากฏว่า การจัดลำดับเป้าหมายทั้งหลายซึ่งขัดแย้งกันนั้นกระทำได้ยากมาก และอาจสร้างความไม่พอใจกับคนซึ่งยึดถือเป้าหมายที่ถูกเราจัดให้มีความสำคัญน้อยกว่าได้ อีกประการหนึ่งการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างอำนาจภายในองค์กรเกิดขึ้นตลอดเวลา ทำให้อำนาจของสมาชิกทั้งหลายในองค์กรเปลี่ยนแปลง ดังนั้นการจัดลำดับเป้าหมายต่างๆ ขององค์กรจึงต้องเปลี่ยนแปลงไปด้วย ทำให้เกิดความวุ่นวายมากในการจัดลำดับเป้าหมายขององค์กร

5. การพิจารณาเรื่องเป้าหมายขององค์กร จำเป็นต้องนำเอามิติของเวลาประกอบด้วย องค์กรจะมีเป้าหมายระยะสั้น เป้าหมายระยะกลาง เป้าหมายระยะยาวจึงเกิดปัญหาว่าเป้าหมายอันใดจะมีความสำคัญมากกว่าในการนำไปใช้เป็นเกณฑ์เพื่อวัดประสิทธิผลขององค์กร เช่น ตำรวจจราจรอาจมีเป้าหมายระยะสั้นคือ จัดการจราจรประจำวันให้เรียบร้อย เป้าหมายระยะกลางคือ วางแผนเตรียมรับมือการจราจรที่จะเพิ่มขึ้นในอนาคตและเป้าหมายระยะยาวคือการสร้างความศรัทธาในหมู่ประชาชนให้ยอมรับการทำงานของตำรวจจราจร

Gibson ; Ivancevich & Donnelly (1987 : 15) เสนอแนวคิดไว้ว่า ประสิทธิผลขององค์กรนั้นเกิดขึ้นจากปัจจัยในระดับบุคคล ระดับกลุ่ม และระดับองค์กร ดังภาพประกอบ 4



ภาพประกอบ 4 ที่มาของประสิทธิผลขององค์การ

(Gibson ; Ivancevich & Donnelly. 1987)

โดยสรุปแล้ว ผู้ศึกษาที่ต้องการใช้วิธีการวัดประสิทธิผลขององค์การโดยคำนวณจากความสามารถขององค์การในการบรรลุเป้าหมายนั้นจำเป็นต้องใช้วิธีวัดนี้ด้วยความระมัดระวังอย่างไรก็ตามวิธีวัดที่นิยมใช้กันมานาน และก็ยังยังมีประโยชน์อยู่บ้างแต่ผู้ใช้จำเป็นต้องตระหนักถึงปัญหาและความสับสนซับซ้อนต่างๆ ที่แฝงอยู่ในวิธีวัดนี้ซึ่งถ้าดูผิวเผินแล้วถ้าจะเป็นวิธีที่ง่ายสำหรับประเทศไทยจะเห็นได้ว่ามีปัญหาในเรื่องการกำหนดเป้าหมายขององค์การสาธารณะมีมาก เป้าหมายขององค์การสาธารณะสามารถมีที่มาจากหลายแห่ง เช่น จากกฎหมายที่จัดตั้งองค์การสาธารณะนั้นจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จากแผนขององค์การสาธารณะเอง จากคำแถลงการณ์ มติต่างๆ ของที่ประชุมและรัฐมนตรี ตลอดจนมาจากประกาศ ระเบียบ ฯลฯ ด้วยเหตุนี้จึงเกิดความสับสนอยู่เสมอว่าเป้าหมายขององค์การสาธารณะทั้งหลายในประเทศไทยนั้น คืออะไรกันแน่ โอกาสที่เป้าหมายต่างๆ จะขัดแย้งกันก็มีมากและการจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมายทั้งหลายนั้นแทบจะเป็นเรื่องที่ทำได้ยากมาก วันชัย มีชาติ (2549 : 10) ได้กล่าวว่า การวัดประสิทธิผลขององค์การตามแนวคิดนี้จะให้ความสำคัญต่อการบรรลุเป้าหมาย (Ends) มากกว่าวิธีการในการปฏิบัติงาน (Means) และเห็นว่าองค์การเป็น

หน่วยงานที่มีเหตุผล มีเป้าหมายของตนเองและจะแสวงหาวิธีการที่ดีในการบรรลุเป้าหมาย ซึ่งแนวคิดการวัดประสิทธิผลองค์การจากเป้าหมายจะมีความสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารโดยวัตถุประสงค์ (Management by Objective) ซึ่งเป็นแนวคิด ที่ให้ความสำคัญกับเป้าหมายและเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานมีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมายขององค์การ ร่วมกับผู้บริหารด้วย นงลักษณ์ เรือนทอง (2550 : 7) ได้กล่าวว่าประสิทธิผลจะมีปัจจัยที่แตกต่างกัน ดังนี้

1. ประสิทธิภาพระดับบุคคล (Individual Effectiveness) เป็นการเน้นผลการปฏิบัติงานเฉพาะบุคคลหรือสมาชิกในองค์การที่ทำงานตามหน้าที่และตำแหน่งในองค์การ ซึ่งโดยทั่วไปผู้บังคับบัญชาประเมินประสิทธิภาพระดับบุคคลโดยใช้กระบวนการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อพิจารณาการขึ้นค่าตอบแทนหรือการให้รางวัลตอบแทน เป็นปัจจัยที่เป็นเหตุให้เกิดประสิทธิภาพระดับบุคคล ได้แก่ ความสามารถ (Ability) ทักษะ (Skills) ความรู้ (Knowledge) เจตคติ (Attitude) แรงจูงใจ (Motivation) และความเครียด (Stress)

2. ประสิทธิภาพระดับกลุ่ม (Group Effectiveness) เป็นภาพรวมของกลุ่มบุคคลที่เป็นสมาชิกระดับกลุ่ม ได้แก่ ความสามัคคี (Cohesiveness) ภาวะผู้นำ (Leadership) โครงสร้าง (Structure) สถานภาพ (Status) บทบาท (Roles) และบรรทัดฐาน (Norms)

3. ประสิทธิภาพระดับองค์การ (Organization Effectiveness) เป็นภาพรวมของประสิทธิภาพระดับองค์การ ได้แก่ สภาพแวดล้อม (Environment) เทคโนโลยี (Technology) กลยุทธ์ (Strategy) โครงสร้าง (Structure) กระบวนการต่างๆ (Process) และวัฒนธรรม (Culture) โดยที่ประสิทธิผลองค์การทั้ง 3 ระดับ มีความสัมพันธ์กัน ซึ่งประสิทธิผลองค์การขึ้นอยู่กับประสิทธิผลของบุคคลและกลุ่มนั่นเอง

จากทรรศนะของนักวิชาการต่างๆ สรุปได้ว่า การที่จะพัฒนาองค์การให้มีประสิทธิภาพนั้น ต้องอาศัยองค์ประกอบสำคัญหลายประการ คือ ปัจจัยภายนอกประกอบด้วย สภาพแวดล้อมภายนอก ลักษณะผู้รับบริการ ลักษณะผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ปัจจัยภายใน ประกอบด้วย คุณภาพบุคลากร ลักษณะงาน เป้าหมาย ทรัพยากร นโยบายการบริหารและการปฏิบัติ โครงสร้างองค์การ บรรยากาศองค์การ วัฒนธรรมองค์การ ซึ่งองค์ประกอบเหล่านี้จะต้องมีการเชื่อมโยงประสานสัมพันธ์กันในการทำงานอยู่ตลอดเวลา และการพัฒนาองค์การที่มีประสิทธิผล มีแนวทางพัฒนา ดังนี้

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสามารถบริหารองค์การได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามเป้าหมาย ผู้รับบริการพึงพอใจ ดังนั้น สำนักติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2551) จึงกำหนดมาตรฐานสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ดังต่อไปนี้

1. มาตรฐานที่ 1 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา บริหารจัดการโดยมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ และพัฒนาระบบการจัดการตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA)

1.1 ตัวบ่งชี้ที่ 1 มีระบบการบริหารจัดการที่ดี

1.2 ตัวบ่งชี้ที่ 2 มีการพัฒนาเพื่อมุ่งความเป็นเลิศ

2. มาตรฐานที่ 2 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ดำเนินการขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติจนบรรลุเป้าหมายและส่งผลดีต่อการพัฒนาสถานศึกษา

2.1 ตัวบ่งชี้ที่ 1 กระบวนการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

2.2 ตัวบ่งชี้ที่ 2 ผลงานที่แสดงถึงความสำเร็จตามนโยบาย และส่งผลดีต่อการพัฒนาสถานศึกษา

3. มาตรฐานที่ 3 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีการกำกับดูแลส่งเสริม สนับสนุนช่วยเหลือและพัฒนาสถานศึกษา

3.1 ตัวบ่งชี้ที่ 1 การกำกับดูแล ส่งเสริม สนับสนุน ช่วยเหลือและพัฒนาสถานศึกษา

3.2 ตัวบ่งชี้ที่ 2 สถานศึกษาจัดบริการการศึกษาแก่กลุ่มเป้าหมายได้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพตามมาตรฐาน

4. มาตรฐานที่ 4 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มีการบริหารอัตรากำลังให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการจัดการศึกษาพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาสู่การเป็นมืออาชีพ

4.1 ตัวบ่งชี้ที่ 1 การบริหารอัตรากำลัง ครูและบุคลากรทางการศึกษา

4.2 ตัวบ่งชี้ที่ 2 กระบวนการที่มีประสิทธิภาพในการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา และส่งผลดีต่อการพัฒนาการศึกษา

4.3 ตัวบ่งชี้ที่ 3 ผลที่ได้รับจากการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา

5. มาตรฐานที่ 5 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สร้างและพัฒนา เครือข่ายความร่วมมือในการจัดการศึกษา

5.1 ตัวบ่งชี้ที่ 1 การสร้างและพัฒนาเครือข่าย

5.2 ตัวบ่งชี้ที่ 2 ผลที่ได้รับจากการสร้างและพัฒนาเครือข่าย

ด้านวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลดำเนินการดังนี้ แต่งตั้งคณะกรรมการประเมินโดย สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประชุมชี้แจงคณะกรรมการ ผู้เกี่ยวข้อง เพื่อทำความเข้าใจ มาตรฐาน ตัวบ่งชี้ เตรียมเอกสาร หลักฐานประกอบ คณะกรรมการดำเนินการปฏิบัติงาน เป็นรายมาตรฐาน ตัวบ่งชี้ โดยการตรวจสอบเอกสาร ร่องรอยการทำงาน สัมภาษณ์ สืบค้นข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ แล้วสรุปตัดสินผลและจัดทำรายงาน

แนวทางการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วม

1. การกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษา

การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นการที่หน่วยงานบริหารในส่วนกลาง ยอมให้หน่วยงานระดับล่าง หรือระดับผู้ปฏิบัติมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ การตัดสินใจทางการบริหารและการจัดการศึกษาด้วยตนเอง โดยอยู่ในความรับผิดชอบและการกำกับจากส่วนกลาง (ตุลิต สมศรี, 2551 : 7) Cheng (1993 : 15 – 16) กล่าวไว้ว่า หมายถึง การเพิ่มความเป็นอิสระของสถานศึกษาในการควบคุมงบประมาณและการปลดเปลื้องจากกฎและระเบียบที่เป็นข้อจำกัดทั้งหลายและ การแบ่งอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจให้กับครู และบุคคลอื่นๆ มากขึ้น เช่น ผู้ปกครอง นักเรียน หรือสมาชิกในชุมชน เป็นต้นโดยมีความเชื่อพื้นฐานว่าการตัดสินใจในระดับล่างจะเป็นการตัดสินใจที่ดีและการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจจะก่อให้เกิดความรู้สึกในความเป็นเจ้าของและความมีพันธะผูกพันที่จะให้การปฏิบัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล นอกจากนี้ สรรค์ วรอินทร์ และทิพวัลย์ คำคง (สืบค้นเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2555, จาก <http://area.ge.go.th>) ได้กล่าวว่าการกระจายอำนาจทางการศึกษา หมายถึง หน่วยงานบริหารในส่วนกลางยอมให้หน่วยงานระดับล่าง หรือระดับผู้ปฏิบัติมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ การตัดสินใจทางการบริหารและการจัดการศึกษาด้วยตนเอง โดยอยู่ในความรับผิดชอบและการกำกับจากส่วนกลาง รูปแบบของการกระจายอำนาจทางการศึกษาแบ่งการกระจายอำนาจออกเป็น 4 รูปแบบ คือ การแบ่งอำนาจ การมอบอำนาจ การโอนอำนาจและการให้

ภาคเอกชนหรือองค์กรเอกชนดำเนินการ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1.1 การแบ่งอำนาจ หมายถึง หน่วยงานส่วนกลางกระจายอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบให้แก่หน่วยงานในท้องถิ่นตามสายงานการบังคับบัญชา หรือเป็นการแบ่งอำนาจของหน่วยงานระดับบนให้แก่หน่วยงานระดับล่างตามสายการบริหารขององค์กร นั้นๆ การกระจายอำนาจลักษณะนี้ จัดว่าเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจที่อ่อนที่สุด เพราะ เป็นเพียงการย้ายความรับผิดชอบการจัดการจากส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาค หรือระดับอื่นที่ต่ำกว่า โดยที่ส่วนกลางยังคงมีอำนาจควบคุมทุกอย่างไว้

1.2 การมอบอำนาจ หมายถึง หน่วยงานในระดับภูมิภาคหรือระดับท้องถิ่นหรือหน่วยงานเฉพาะกิจได้รับอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบจากส่วนกลางเพื่อดำเนินโครงการพิเศษ โดยมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารจัดการต่างๆ ด้วยตนเองแต่ความรับผิดชอบสูงสุดยังอยู่ที่ส่วนกลาง เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง การลงนามทำสัญญา เป็นต้น

1.3 การโอนอำนาจ หมายถึง ส่วนกลางกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบที่มีอยู่ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะอยู่เหนือการควบคุมของส่วนกลางโดยมีกฎหมายรองรับมีอิสระในการบริหารจัดการด้วยตนเอง ส่วนกลางทำหน้าที่ให้การสนับสนุน ส่งเสริมและควบคุมกำกับทางอ้อม การกระจายอำนาจโดยการโอนอำนาจเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจที่ไปไกลที่สุด และเป็น การกระจายอำนาจไปอย่างถาวรไม่สามารถเรียกคืนได้

1.4 การให้ภาคเอกชนหรือองค์กรเอกชนดำเนินการ หมายถึง รัฐกระจายความรับผิดชอบกิจกรรมสาธารณะให้ภาคเอกชนหรือองค์กรเอกชนรับไปดำเนินการ เช่น สหกรณ์ สมาคมวิชาชีพ สหภาพแรงงานและหอการค้า เป็นต้น

ถึงแม้ว่าการกระจายอำนาจจะเป็นไปในรูปแบบใดก็ตาม รัฐก็ยังคง รับผิดชอบและกำกับให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐ เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กร ทั้งหลายมุ่งไปสู่ทิศทางเดียวกันในการพัฒนาประเทศอย่างแท้จริง

2. ความสำคัญของการกระจายอำนาจทางการศึกษา

การเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆ ตามกระแสโลกาภิวัตน์ได้ก่อให้เกิดการเรียกร้อง คุณภาพการจัดการศึกษาจนทำให้เกิดการปฏิรูปทางการศึกษาขึ้นเพื่อให้การจัดการศึกษา ของสถานศึกษาและชุมชนเกิดการเรียนรู้ได้เท่าทันต่อความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น จุดเน้น สำคัญของการปฏิรูปการศึกษาอยู่ที่การปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ซึ่งจำเป็นต้องระดมสรรพ

กำลังทุกส่วนในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เพื่อให้การศึกษาสามารถสนองต่อความต้องการดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับกระแสประชาธิปไตยที่เข้มแข็งขึ้น สังคม ได้เรียกร้องการมีส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้นจนทำให้เกิดกระแสการกระจายอำนาจการปกครองตนเองของท้องถิ่น

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้กระจายอำนาจในการปกครองแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเกิดพระราชบัญญัติว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อลดปัญหาการจัดการศึกษาที่เป็นไปในลักษณะการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ซึ่งขาดเอกภาพด้านนโยบายและการบริหาร ขาดระบบการกำกับตรวจสอบคุณภาพ ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนขาดการพัฒนา นโยบายอย่างต่อเนื่องและขาดความเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้มีหลักการการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา ให้ระบบการจัดการศึกษาสอดคล้องกับระบบบริหารราชการแผ่นดินที่ยึดหลักการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นและประชาชน สำนักงานปฏิรูปการศึกษาได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวโดยเสนอการจัดโครงสร้างหน้าที่ขององค์กร การแบ่งส่วนงานตามที่ได้บัญญัติไว้ในหมวดที่ 5 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีจุดมุ่งหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดการศึกษาของประเทศ

3. หลักการของการกระจายอำนาจทางการศึกษา

หลักการกระจายอำนาจทางการศึกษาตามแนวทางการปฏิรูประบบบริหารและการจัดการศึกษาแห่งชาติตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีหลักการดำเนินงาน ดังนี้

1. การมีเอกภาพด้านนโยบายและมีความหลากหลายในการปฏิบัติ
ความเป็นเอกภาพด้านนโยบายและมีความหลากหลายในทางปฏิบัติ หมายถึง ความเป็นเอกภาพในการกำหนดเป้าหมายในการจัดการศึกษา มีมาตรฐานและทิศทางในการจัดการศึกษาเหมือนกัน แต่เปิดโอกาสให้แต่ละท้องถิ่นเลือกวิธีดำเนินการที่หลากหลายได้ด้วยตนเอง ส่วนกลางจะเพียงแต่กำหนดนโยบาย ให้คำปรึกษาแนะนำ ตรวจสอบมาตรฐาน ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานเท่านั้นการเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นดำเนินการได้หลากหลายด้วยตนเองเป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่มุ่งให้มีการ

กระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกำหนดให้รัฐจะต้องให้ความสำคัญอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักการแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งยังกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะโดยกำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจขึ้นเพื่อที่จะพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง สำหรับการจัดการศึกษานั้น ถึงแม้ว่าจะให้มีการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐยังต้องทำหน้าที่กำกับดูแลการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย กล่าวคือ กระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษา สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาของท้องถิ่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542

2. การกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาได้กำหนดให้กระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป (มาตรา 39) นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 41 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นโดยมีเขตพื้นที่การศึกษาทำหน้าที่ประสานและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษา

3. การมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กร สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่นการกระจายอำนาจทางการศึกษาโดยยึดหลักการมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้บุคคล ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ทั้งนี้เพื่อที่จะระดมทรัพยากรจากทุกส่วนของสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ตามหลักการทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา (All for Education) และเป็นการกระจายโอกาสทางการศึกษาให้แก่ชุมชนท้องถิ่นอย่างทั่วถึงการกำหนดให้มีเขต

พื้นที่การศึกษาและการกระจายอำนาจให้กับสถานศึกษา กำหนดให้มีคณะกรรมการ การศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา และคณะกรรมการสถานศึกษา ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากชุมชนและองค์กรต่างๆ ในท้องถิ่น เป็นการเปิดโอกาสให้ ประชาชน ตลอดจนผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ในพื้นที่สามารถเข้า มาเป็นกรรมการร่วมให้การสนับสนุนและส่งเสริมการจัดการศึกษาได้อย่างทั่วถึง ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างชุมชน ประชาชน องค์กรและสถาบันสังคมกับเขตพื้นที่ การศึกษาและสถานศึกษา

4. การประหยัด คุ่มค่า เกิดประโยชน์สูงสุด และสามารถตรวจสอบได้ การกระจายอำนาจทางการศึกษาโดยยึดหลักการประหยัด คุ่มค่า คำนึงถึงการ ดำเนินการที่ลดค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการให้ได้ผลประหยัดคุ่มค่า ลดปัญหาความ ซ้ำซ้อนและความสูญเปล่าในการจัดการโดยจัดโครงสร้างสายการบริหารที่สั้นลง มีเพียง การบริหารระดับส่วนกลางและการบริหารระดับองค์กรปฏิบัติในท้องถิ่นเท่านั้น นอกจากนี้ การกระจายอำนาจยังเปิดโอกาสให้มีอิสระในการใช้ทรัพยากรบนหลักการของความคุ่มค่า เกิดประโยชน์สูงสุดและสามารถตรวจสอบได้ ในการกระจายอำนาจทางการศึกษาได้ปรับ ลดหน่วยงานให้มีขนาดเล็ก กะทัดรัด เพื่อบริหารงานด้วยความมีประสิทธิภาพ ให้บังเกิด ประสิทธิภาพและปรับเปลี่ยนภารกิจจนทำให้ลดจำนวนเจ้าหน้าที่ในการบริหารงานลงได้ จำนวนมาก

5. ความเป็นธรรมและความเท่าเทียมกันการกระจายอำนาจทาง การศึกษาโดยยึดหลักการความเป็นธรรมและความเท่าเทียมกัน เป็นการเปิดโอกาสให้ บุคคลได้รับโอกาสทางการศึกษาเพิ่มมากขึ้นในการกระจายอำนาจทางการศึกษาโดยการ กำหนดเขตพื้นที่การศึกษาที่มีพื้นที่พอเหมาะและคำนึงถึงความเหมาะสมในด้านปริมาณงาน ที่ใกล้เคียงกัน และสามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะทำให้เกิดความเป็น ธรรมและเท่าเทียมกันในการจัดการศึกษา

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2550 : 4) กล่าวถึง กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัด การศึกษา พ.ศ. 2550 ที่ได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาโดย อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5และมาตรา 39 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการออกกฎกระทรวงไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ หรือเลขาธิการคณะกรรมการ
การศึกษาขั้นพื้นฐานพิจารณาดำเนินการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา
ในด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป
ยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือสถานศึกษาใน
อำนาจหน้าที่ของตนแล้วแต่กรณี

ข้อ 2 การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้คำนึงถึง
หลักการ ดังต่อไปนี้

1. ความพร้อมและความเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ของ
คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาที่จะ
สามารถรับผิดชอบดำเนินการตามขีดความสามารถได้อย่างมีประสิทธิภาพ
2. ความสอดคล้องกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศหรือมติ
คณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะกระจายอำนาจ
3. ความเป็นเอกภาพด้านมาตรฐานและนโยบายด้านการศึกษา
4. ความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการบริหารและการจัด
การศึกษา
5. มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชน และผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่
6. มุ่งให้เกิดผลสำเร็จแก่สถานศึกษา โดยเน้นการกระจายอำนาจ
ให้แก่สถานศึกษาให้มากที่สุด เพื่อให้สถานศึกษานั้นมีความเข้มแข็งและความคล่องตัว
7. เพิ่มคุณภาพและประสิทธิภาพให้แก่สถานศึกษา
8. เพื่อให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการเป็นผู้ตัดสินใจในเรื่อง
นั้นๆ โดยตรง

ข้อ 3 การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาเรื่องใดจะ
กำหนดให้คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือสถานศึกษา
เป็นผู้รับมอบการกระจายอำนาจให้เป็นไปตามที่ปลัดกระทรวงศึกษาธิการหรือเลขาธิการ
คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน แล้วแต่กรณีประกาศกำหนด ทั้งนี้ ในประกาศ
ดังกล่าวกำหนดการกระจายอำนาจให้เขตพื้นที่การศึกษาหรือสถานศึกษาแตกต่างกันตาม
ลักษณะหรือความพร้อมและความเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งกำหนดเงื่อนไขที่
ต้องปฏิบัติในการดำเนินการตามที่ได้รับมอบการกระจายอำนาจได้

ข้อ 4 สำนักปลัดกระทรวง หรือสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีหน้าที่สนับสนุน ส่งเสริมและกำกับดูแลการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ดังนี้

1. ส่งเสริม สนับสนุนให้มีการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับการกระจายอำนาจอย่างมีประสิทธิภาพ
2. จัดให้มีระบบการกำกับ ดูแล ติดตาม ตรวจสอบ ประเมิน และ นิเทศการกระจายอำนาจให้เป็นไปตามกฎหมาย
3. ให้ข้อเสนอแนะหรือแนะนำการใช้อำนาจ ตลอดจนมีอำนาจยับยั้ง และแก้ไขการใช้อำนาจของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาและสถานศึกษาให้เป็นไปตามกฎหมาย
4. ศึกษาวิเคราะห์เพื่อการปรับปรุงพัฒนาระบบการกระจายอำนาจ การบริหารอย่างต่อเนื่อง
5. รายงานผลการดำเนินการกระจายอำนาจและเสนอแนะปัญหา อุปสรรคและแนวทางการพัฒนาต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการอย่างน้อยปี ละหนึ่งครั้งให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีหน้าที่สนับสนุน ส่งเสริม กำกับ ดูแลและประเมินผลการดำเนินงานของสถานศึกษาที่ได้รับมอบการกระจายอำนาจให้ เป็นไปตามแนวทางที่ปลัดกระทรวงศึกษาธิการหรือเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้น พื้นฐานกำหนด

ข้อ 5 ในกรณีที่ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ หรือเลขาธิการ คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเห็นสมควรหรือได้รับการร้องขอจากสำนักงานเขต พื้นที่การศึกษาหรือกลุ่มสถานศึกษา ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ หรือเลขาธิการ คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานอาจประกาศกำหนดให้รวมกลุ่มสถานศึกษาหลายแห่ง ทั้งในเขตพื้นที่การศึกษาเดียวกันหรือต่างเขตพื้นที่การศึกษาเป็นระบบเครือข่าย ส่งเสริม ประสิทธิภาพการศึกษา เพื่อดำเนินการหรือช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องที่ ได้รับการกระจายอำนาจโดยคำนึงถึงความพร้อมของแต่ละสถานศึกษาด้วย

สมาน อัครภูมิ (2549 : 13-19) ได้สรุปขอบข่ายภารกิจการบริหารจัดการ การศึกษาในโรงเรียน ทั้ง 4 ด้าน ที่กำหนดไว้ให้มีการกระจายอำนาจให้คณะกรรมการและ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาโดยตรง ตามพระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ไว้ได้ดังนี้

1. การบริหารวิชาการ เป็นกระบวนการดำเนินงานเพื่อให้พันธกิจกิจการบริหาร ด้านวิชาการ โดยเฉพาะการจัดการเรียนการสอนและการเรียนรู้ของผู้เรียนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุความมุ่งหมาย การจัดการศึกษาที่กำหนดไว้ ส่วนขอบเขตงานการบริหารงานวิชาการพอสรุปได้ดังนี้

- 1.1 การวางแผนงานวิชาการ
- 1.2 การพัฒนาหลักสูตร
- 1.3 การจัดการเรียนการสอน
- 1.4 การนิเทศและพัฒนาการเรียนการสอน
- 1.5 การประเมินผล

2. การบริหารงานบุคคล เป็นเรื่องที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ได้กำหนดไว้ชัดเจน “ให้การบริหารงานบุคคล” เป็นงานหนึ่งที่กระทรวงศึกษาธิการต้องกระจายอำนาจให้กับคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ดังนั้นหน่วยงานการศึกษาและสถานศึกษาต้องศึกษากฎหมาย กฎกระทรวงและระเบียบที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานให้เป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมาย แต่ในเชิงศาสตร์และศิลป์การบริหารนั้น ผู้บริหารควรได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีการบริหารงานบุคคลหรือการบริหารทรัพยากรบุคคล และประยุกต์ใช้แนวคิดเหล่านั้นในการบริหารบุคคลในองค์การไปสู่เป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นการบริหารบุคคลหรือทรัพยากรบุคคลจึงเป็นกระบวนการดำเนินงานสรุปได้ดังนี้

- 2.1 การวางแผนกำลังคนขององค์การ
- 2.2 การสรรหา
- 2.3 การคัดเลือก
- 2.4 การแต่งตั้งและทดลองงาน
- 2.5 การฝึกอบรมและพัฒนา
- 2.6 การดูแลและให้สวัสดิการ
- 2.7 การประเมินผลการปฏิบัติงาน
- 2.8 การสร้างความสัมพันธ์กับองค์กรวิชาชีพ

3. การบริหารงบประมาณ เป็นอีกงานหนึ่งที่กำหนดไว้ให้มีการกระจายอำนาจให้คณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาโดยตรง ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 เจตนาของบทบัญญัติคงอยากให้มีการกระจายอำนาจการจัดทำงบประมาณและการบริหารงบประมาณไปยังหน่วยปฏิบัติให้มากที่สุดเพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะโรงเรียนมีขอบข่ายงานการเงินในโรงเรียน สรุปได้ดังนี้

- 3.1 การวางแผนการเงินของโรงเรียน
- 3.2 การจัดการทรัพย์สินของโรงเรียน
- 3.3 การควบคุมการดำเนินงานด้านการเงิน
- 3.4 การจัดการเกี่ยวกับรายรับและรายจ่ายของโรงเรียน

4. การบริหารทั่วไป เป็นภาระงานอีกงานหนึ่งที่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาได้รับการกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้รับผิดชอบแต่ก็ไม่มีรายละเอียดในการปฏิบัติว่างานใดบ้างที่กำหนดในการบริหารส่วนนี้ แต่โดยความหายแล้วน่าจะมีความหายและขอบเขตงานคล้ายงานธุรการตามงานการบริหารแบบเดิม คือเป็นงานที่สถานศึกษาดำเนินการเพื่อสนับสนุนการสอนและการบริหารงานด้านอื่นๆ ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย
ซึ่งครอบคลุมในเรื่องต่อไปนี้

- 4.1 งานสารบรรณ
- 4.2 งานเอกสารสำนักงาน
- 4.3 งานการเงินและพัสดุ
- 4.4 งานกิจการนักเรียน
- 4.5 งานอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อม
- 4.6 งานโครงการและกิจการพิเศษ
- 4.7 งานความสัมพันธ์กับชุมชน

ดังนั้น การบริหารจัดการศึกษาให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ และหลักการของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ตามที่กำหนดในมาตรา 39 ต้องมีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษา 4 ด้าน คือ ด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือ

สถานศึกษาในอำนาจหน้าที่ของตน ซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบบริหารจัดการศึกษาโดยตรง เพื่อให้มีความคล่องตัว สะดวก รวดเร็ว มีอิสระและมีความเข้มแข็งในการบริหารจัดการ การศึกษาอันจะส่งผลให้การจัดการศึกษามีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ผู้เรียนเป็นคนดี คนเก่งและดำรงตนในสังคมได้อย่างมีความสุข เขตพื้นที่การศึกษาตามบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้ตราขึ้นเพื่อมุ่งที่จะปฏิรูประบบการบริหารจัดการการศึกษาของไทย ยึดหลักความมีเอกภาพในด้านนโยบายและมีความหลากหลายในทางปฏิบัติ มีการกระจาย อำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและให้ ประชาชนมีส่วนร่วม จึงกำหนดให้มีการบริหารจัดการศึกษาในลักษณะของ”เขตพื้นที่ การศึกษา” รวมทั้งกำหนดให้การศึกษาขั้นพื้นฐานและการศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญายึด เขตพื้นที่การศึกษาเป็นหลัก (มาตรา 37) กฎหมายได้กำหนดให้เขตพื้นที่การศึกษามี ภารกิจหลักดังนี้

1. กำกับดูแลสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา ระดับต่ำกว่าปริญญา
2. พิจารณาการตั้ง ยุบ รวม หรือเลิกสถานศึกษา
3. ประสาน ส่งเสริมและสนับสนุนสถานศึกษาเอกชนในเขตพื้นที่ การศึกษา
4. ประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัด การศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษา
5. ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาของบุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบัน สังคมอื่นที่จัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลาย
6. กำกับดูแลหน่วยงานด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมในเขตพื้นที่ การศึกษานอกจากนี้ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2555 : 2) ได้กล่าวถึง ข้อเสนอ การปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง (พ.ศ.2552-2561) ยังได้กำหนดกรอบแนวทางการ ปฏิรูปด้านการบริหารจัดการใหม่ ซึ่งได้กำหนดมาตรฐานการกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษาให้กับเขตพื้นที่การศึกษา 6 ข้อ ดังนี้
 - 6.1 ให้มีกลไกขับเคลื่อนการกระจายอำนาจสู่เขตพื้นที่การศึกษา อย่างเป็นระบบตามศักยภาพและความพร้อม

6.2 ให้มีแผนส่งเสริมเขตพื้นที่การศึกษาให้มีความเข้มแข็งและความพร้อม โดยมีเกณฑ์การประเมินเพื่อจัดกลุ่มตามศักยภาพความพร้อม

6.3 สร้างผู้นำการเปลี่ยนแปลงและนวัตกรรมการบริหารเชิงคุณภาพ

6.4 พัฒนาภาวะผู้นำผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษา โดยให้มีแผนพัฒนาภาวะผู้นำตามช่องทางปกติและกลไกสนับสนุนส่งเสริมด้วยช่องทางพิเศษ มีการกำหนดคุณสมบัติ การเข้าสู่ตำแหน่ง

6.5 ปรับและพัฒนาสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษารูปแบบใหม่ที่เน้นยุทธศาสตร์ในเชิงวิชาการโดยลดภาระเชิงธุรการและสั่งการ แต่เน้นการให้คำปรึกษาส่งเสริมสนับสนุนสถานศึกษาในพื้นที่ให้มีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น สร้างกลไกป้องกันการดำเนินการเข้าสู่ตำแหน่งโดยไม่ชอบธรรม

6.6 ส่งเสริมการบริหารจัดการการศึกษาทุกระดับและประเภท โดยยึดพื้นที่เป็นฐาน (Area-Based) ทั้งระดับจังหวัด กลุ่มจังหวัด พื้นที่พิเศษ เช่น จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นต้นให้มีคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด เพื่อประสานและบูรณาการพัฒนาการศึกษาทุกระดับและประเภท/สังกัดให้เกื้อกูลกัน อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการกำหนดแนวทางการกระจายอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดและข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง แต่จากการดำเนินงานที่ผ่านมาพบว่า เขตพื้นที่การศึกษายังไม่อิสระคล่องตัวในการบริหารและจัดการเท่าที่ควร ทั้งนี้ จากรายงานข้อเสนอทางเลือกระบบการศึกษาที่เหมาะสม

4. การมีส่วนร่วม

Putti (1987) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่าการมีส่วนร่วมเป็นพื้นฐานของกิจกรรมต่างๆ ที่จะส่งผลให้การบริหารจัดการมีลักษณะที่กว้างขึ้นและจะทำให้การมีส่วนร่วมขยายกว้างไปสู่การปฏิบัติงานของระดับล่างขององค์การหรือหน่วยงาน Amstein (1969 : 11) ให้ความเห็นว่า การเข้าไปมีส่วนร่วม โดยไม่มีบทบาทอะไรเลยย่อมไม่มีผล ดังนั้นการมีส่วนร่วมที่มีคุณภาพผู้เข้าร่วมต้องรู้จักใช้อำนาจในการควบคุมกิจกรรมนั้นได้จึงจะทำให้เกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับ เสริมศักดิ์ วิชาลากรณ์ (2545 : 23) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วม (Participation) ว่าเป็นการที่บุคคลหรือคณะบุคคลเข้ามาช่วยเหลือสนับสนุนทำประโยชน์ในเรื่องหรือกิจกรรมต่างๆ อาจเป็นการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจหรือกระบวนการบริหาร จินตวีร์ เกษมสุข (2554 : 45) กล่าวว่า

การมีส่วนร่วมเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคล ได้มีส่วนร่วมช่วยเหลือระหว่างกัน ด้วยจิตใจและ อารมณ์ของ แต่ละบุคคลในการร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติงานและร่วม รับผิดชอบในเรื่องต่างๆ ที่มี ผลกระทบต่อส่วนรวมในการบริหารจัดการ เพื่อให้บรรลุ จุดมุ่งหมายของสังคมเป็นความหมายที่กว้างเกี่ยวข้องกับบุคคลในทุกระดับทุกส่วนมีส่วน ร่วมในการบริหารจัดการ เช่น การพิจารณาปัญหา การตั้ง นโยบาย การตัดสินใจ ประเด็น สำคัญต่างๆ

ในขณะที่การบริหารแบบมีส่วนร่วมมีนักการศึกษาได้ให้ความหมายไว้ หลากหลาย เช่น ชีระ รุญเจริญ (2550 : 23) กล่าวว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วมคือ การ ที่ผู้บริหารเปิดโอกาสให้ผู้ร่วมงานเข้ามามีบทบาทในการพิจารณาปัญหาและตัดสินใจ ร่วมกันรับผิดชอบในการบริหารงานบางอย่างเพื่อประโยชน์ในการระดมกำลังความคิดและ แบ่งภาระหน้าที่ของผู้บริหาร การบริหารอย่างมีส่วนร่วมเป็นแนวทางการบริหารซึ่งเน้น กระบวนการประชาธิปไตย การยอมรับข้อแตกต่างทางความคิดและประสบการณ์ เปิด โอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและลงมือปฏิบัติ การบริหารอย่างมีส่วนร่วม มีความสำคัญ ศิริวรรณ เสรีรัตน์และคนอื่นๆ (2545 : 33) กล่าวถึง รูปแบบการบริหาร แบบมีส่วนร่วมมีหลายรูปแบบ เช่น การบริหารจัดการคุณภาพโดยรวม (Total Quality Management : TQM) ซึ่งเป็นแนวทางการสร้างคุณภาพเข้าไปในทุกๆ กระบวนการของ องค์การ ซึ่งเกี่ยวข้องกับวงจรคุณภาพและทีมงานปรับปรุงคุณภาพโดยถือว่าคุณภาพเป็น ความรับผิดชอบของสมาชิกทุกคนภายในองค์การและต้องสร้างคุณภาพเข้าไปใน กระบวนการทุกจุด ทั้งที่เกี่ยวข้องโดยตรงหรือทางอ้อมกับความพึงพอใจของลูกค้าและ Edward Deming ได้พัฒนาโปรแกรมในการบริหารจัดการคุณภาพโดยรวมที่มี ประสิทธิภาพไว้ 6 ประการ ดังนี้ 1) การปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง (Continuous Improvement) 2) การมอบหมายงาน (Employee Empowerment) 3) การสร้าง มาตรฐานเทียบเคียง (Benchmarking) 4) ระบบการจัดส่งสินค้าแบบทันเวลาพอดี (Just-In-Time) 5) เทคนิคทาгуชิ (Taguchi Technique) 6) ความรู้ในการใช้เครื่องมือสำหรับการ บริหารจัดการคุณภาพโดยรวม (Knowledge of TQM Tools)

วัตถุประสงค์ของการบริหารแบบมีส่วนร่วม คือ การปรับปรุงการ ทำงานอย่างต่อเนื่องเพื่อให้การดำเนินงานในทุกด้านมีคุณภาพ เพื่อให้ได้ผลิตภัณฑ์ หรือ บริการที่มีคุณภาพตามความต้องการของผู้รับบริการ โดยมีหลักการ 3 ประการ ดังนี้ 1) การมุ่งเน้นความสำคัญของลูกค้า 2) การปรับปรุงกระบวนการทำงาน เพื่อให้การทำงานมี

ประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น 3) การให้ทุกคนมีส่วนร่วม ส่วนใหญ่หน่วยงานจะใช้การบริหารงานโดยยึดวัตถุประสงค์ (Management by Objectives : MBO) เป็นกระบวนการของการกำหนดวัตถุประสงค์ร่วมกัน ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาหรือเป็นกระบวนการที่เกิดจากความร่วมมือกันโดยกำหนดเป้าหมายที่ยอมรับร่วมกันในระยะเวลาที่กำหนดโดยมีขั้นตอน ดังนี้ 1) การกำหนดเป้าหมาย (Setting Goals) 2) การวางแผนปฏิบัติงาน (Planning Action) 3) การนำแผนไปปฏิบัติ 4) การทบทวนผลการปฏิบัติงาน

อุทัย บุญประเสริฐ(2546 : 23) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมเป็นหลักการสำคัญของการบริหารเพื่อให้การบริหารและดำเนินการต่างๆ คล่องตัวมากขึ้น โดยการมีส่วนร่วมของบุคลากรภายในโรงเรียน บุคคลและหน่วยงานภายนอกโรงเรียน ทั้งภาครัฐและเอกชน อาทิ ครู บุคลากร พ่อแม่ ผู้ปกครอง ชุมชน ศิษย์เก่า และองค์กรต่างๆ ถือว่าผู้มีส่วนร่วมประโยชน์จากกิจการนั้นๆ ควรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการปฏิบัติตามผลการตัดสินใจนั้นด้วย ซึ่งจะช่วยให้บริหารงานเป็นไปอย่างอิสระ มีความคล่องตัวในการดำเนินงานยิ่งขึ้น ในขณะที่ Huntington and Nelson (1975) มีความเห็นว่า 1) กิจกรรรมโดยดูได้จากกิจกรรมที่เข้าร่วม 2) ระดับการบริหาร โดยดูได้จากโครงสร้างขององค์การ ซึ่งมีสายการบังคับบัญชา เช่น ในแนวราบและแนวดิ่ง ซึ่งสอดคล้องกับธีระ รุญเจริญ (2550 : 41) ได้กล่าวถึงหลักการมีส่วนร่วมในองค์การจะมีเงื่อนไขที่จะก่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจในการบริหาร ดังนี้

1. เงื่อนไขด้านการบริหาร ผู้รับผิดชอบในองค์การจะต้องพิจารณาว่าองค์การที่ตนรับผิดชอบอยู่นั้นเป็นองค์การประเภทใด และจะสามารถจัดให้สมาชิกในองค์การได้มีส่วนร่วมในการบริหารงานได้มากน้อยเพียงไร เพราะเหตุว่าลักษณะขององค์การไม่เอื้อต่อการที่จะนำเอาวิธีการมีส่วนร่วมมาใช้ได้อย่างเต็มที่ การมีส่วนร่วมอาจนำมาใช้ได้เหมาะสมกับลักษณะขององค์การและเวลา ปัจจัยเหล่านี้ย่อมประกอบด้วยทัศนคติของผู้บังคับบัญชาเป็นสำคัญ ผู้นำหรือหัวหน้าในองค์การที่จะสามารถนำเอาวิธีการที่สมาชิกในองค์การมีส่วนร่วมในการบริหารงานมาใช้ได้จะต้องเป็นผู้มีธาตุแท้ของการเป็นนักประชาธิปไตย

2. เงื่อนไขด้านประสิทธิผลของงาน เงื่อนไขนี้ย่อมอาศัยปัจจัยด้านเวลาอย่างเพียงพอที่จะจัดให้มีส่วนร่วม ตลอดจนปัจจัยในทางการเงินที่จะน้อมนำให้สมาชิกในองค์การนั้นเข้ามามีส่วนร่วมว่าจะคุ้มค่าหรือไม่ นอกจากนี้เนื้อหาสาระของการที่จะเชิญชวน

ให้บุคคลเข้ามีส่วนร่วมในองค์กรต้องเป็นสิ่งที่ต้องตรงกับวัตถุประสงค์ขององค์กรนั้น ตลอดจนการสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างหัวหน้างานกับผู้ร่วมงาน และความเข้าใจอันดีระหว่างสมาชิกของกลุ่มในการทำงานร่วมกัน

3. เงื่อนไขด้านผู้ใต้บังคับบัญชาหรือผู้ร่วมงาน การมีส่วนร่วมในองค์กร จะเกิดขึ้นไม่ได้ถ้าผู้ร่วมงานไม่สนใจหรือมิได้เห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการ บริหารงานขององค์กร การที่จะกระตุ้นเตือนให้ผู้ใต้บังคับบัญชาหรือผู้ร่วมงานเกิดความ สนใจได้นั้น จะต้องพยายามสร้างทัศนคติที่ถูกต้องให้แก่บุคคลเหล่านั้น การหมอบหมาย งานให้ทำตามความถนัดและความสนใจ เป็นวิธีหนึ่งที่จะช่วยให้ผู้ร่วมงานได้เกิดความรู้สึก กระตือรือร้นและเกิดสำนึกได้ว่ามีส่วนร่วมในการบริหารขององค์กร ความสำเร็จของ องค์กร การมีส่วนร่วมจะเกิดขึ้นจากการสร้างสถานการณ์ให้เอื้ออำนวยต่อการมีส่วนร่วม โดยพรรณาคความเป็นไปได้จากสิ่งแวดล้อมในขณะนั้น

ฉลาด จันทรสสมบัติ (2551 : 30) ได้กล่าวถึงลักษณะการมีส่วนร่วม ควรมี ลักษณะดังนี้

1. ร่วมทำการศึกษาค้นคว้าปัญหา และสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นใน ชุมชน รวมตลอดจนความต้องการของชุมชน
2. ร่วมคิดและสร้างรูปแบบและวิธีการพัฒนาเพื่อแก้ปัญหาชุมชน หรือสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์
3. ร่วมวางนโยบาย วางแผน หรือโครงการ หรือกิจกรรมเพื่อขจัด และแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการ
4. ร่วมตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อ ส่วนรวม
5. ร่วมจัด หรือปรับปรุง ระบบการบริหารงานพัฒนาให้มี ประสิทธิภาพ
6. ร่วมการลงทุนในกิจกรรมตามขีดความสามารถของตน
7. ร่วมปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน โครงการ และกิจกรรมให้บรรลุ ตามเป้าหมายที่วางไว้
8. ร่วมควบคุม ติดตาม ประเมินผล

ส่วนของการมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะที่เป็นกระบวนการในการ พัฒนานั้น United Nation (1981 : 15-16) ได้ให้ความหมายว่า เป็นการเข้าร่วมอย่าง

กระตือรือร้นและต้องมีพลังของสมาชิกในด้านต่างๆ ได้แก่ การตัดสินใจเพื่อกำหนดเป้าหมายและการจัดสรรทรัพยากรเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย และต้องมีความเต็มใจที่จะปฏิบัติตามแผนการหรือโครงการต่างๆ Cald Well and Spink (1990 : 85, อ้างถึงใน วิโรจน์ สารรัตนะ) ได้เสนอรูปแบบการบริหารโรงเรียนแบบกระจายอำนาจ โดยใช้ชื่อว่า วงจรการบริหารโรงเรียนแบบมีส่วนร่วม (Collaboration School Management Cycle) ซึ่งมีขั้นตอนการบริหารหรือการจัดการ 6 ขั้นตอนดังนี้

1. การกำหนดจุดหมาย และระบุความต้องการ
2. การกำหนดนโยบาย (จุดมุ่งหมายและแนวทางอย่างกว้างๆ)
3. การกำหนดแผนงาน
4. การจัดทำแผนและอนุมัติงบประมาณแผนงาน
5. การนำไปปฏิบัติ
6. การประเมินผล

จินตวิริ์ เกษมสุข (2554 : 19) กล่าวว่ารูปแบบของการมีส่วนร่วมที่ดำเนินอยู่โดยทั่วไปสามารถสรุปได้เป็น 4 รูปแบบ คือ

1. การรับรู้ข่าวสาร (Public Information) ประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องได้รับการ แจ้งให้ทราบถึงรายละเอียดของโครงการที่จะดำเนินการ รวมทั้งผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ทั้งนี้ การได้รับ แจ้งข่าวสารดังกล่าวจะต้องเป็นการแจ้ง ก่อนที่จะมีการตัดสินใจดำเนินโครงการ

2. การปรึกษาหารือ (Public Consultation) เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่มีการจัดการหารือ ระหว่างผู้ดำเนินการโครงการกับประชาชนที่เกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบเพื่อรับฟังความคิดเห็นและ ตรวจสอบข้อมูลเพิ่มเติม เพื่อให้เกิดความเข้าใจในโครงการและกิจกรรมมากขึ้น

3. การประชุมรับฟังความคิดเห็น (Public Meeting) มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ประชาชนและฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรม และผู้มีอำนาจตัดสินใจในการทำโครงการหรือกิจกรรมนั้นได้ใช้เวที สาธารณะในการทำความเข้าใจ และค้นหาเหตุผลในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมในพื้นที่นั้น ซึ่งมีหลาย รูปแบบ ได้แก่

3.1 การประชุมในระดับชุมชน (Community Meeting) โดยจัดขึ้นในชุมชนที่ได้รับผลกระทบ จากโครงการ โดยเจ้าของโครงการหรือกิจกรรมจะต้องส่งตัวแทนเข้าร่วมเพื่ออธิบายให้ที่ประชุมทราบถึง ลักษณะโครงการและผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น

และตอบข้อซักถาม

3.2 การประชุมรับฟังความคิดเห็นในเชิงวิชาการ (Technical Hearing) สำหรับโครงการที่มีข้อโต้แย้งในเชิงวิชาการ จำเป็นจะต้องเชิญผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขาจากภายนอกมาช่วยอธิบายและให้ความเห็น ต่อโครงการ ซึ่งผู้เข้าร่วมประชุมต้องได้รับทราบผลดังกล่าวด้วย

3.3 การประชาพิจารณ์ (Public Hearing) เป็นเวทีในการเสนอข้อมูลอย่างเปิดเผยไม่มีการปิดบัง ทั้งฝ่ายเจ้าของโครงการและฝ่ายผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากโครงการซึ่งจะต้องมีองค์ประกอบของผู้เข้าร่วมที่เป็นที่ ยอมรับ มีหลักเกณฑ์และประเด็นในการพิจารณาที่ชัดเจนและแจ้งให้ทุกฝ่ายทราบทั่วกัน

4. การร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) เป็นเป้าหมายสูงสุดของการมีส่วนร่วมของ ประชาชน ซึ่งประชาชนจะมีบทบาทในการตัดสินใจได้เพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับองค์ประกอบของคณะกรรมการที่ เป็นผู้แทนประชาชนในพื้นที่

ลักษณะที่สำคัญของการมีส่วนร่วมว่าเป็นเรื่องของกระบวนการ ซึ่งได้สรุปถึงขั้นตอนของการมีส่วนร่วม รวมได้ 4 ขั้นตอนหลักๆ ดังนี้

1. มีส่วนร่วมในการคิด ศึกษาและค้นคว้า หาปัญหาและสาเหตุของปัญหาตลอดจนความต้องการของ ชุมชน

2. มีส่วนร่วมในการวางนโยบาย หรือแผนงาน โครงการ หรือกิจกรรม เพื่อลดและแก้ไขปัญหา

3. มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการจัดหรือปรับปรุงระบบการบริหารทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และปฏิบัติงานให้บรรลุตามเป้าหมาย

4. มีส่วนร่วมในการควบคุม ติดตาม และประเมินผลการทำงาน David (อ้างถึงในธีระ รุญเจริญ. 2550 ; 15) ได้เสนอแนะการสร้างเงื่อนไขเพื่อนำไปสู่การมีส่วนร่วม ดังนี้

1. จะต้องมีเวลาเพียงพอเพื่อสร้างบรรยากาศการมีส่วนร่วม ก่อนดำเนินการตามที่พึงประสงค์ การมีส่วนร่วมจะเกิดขึ้นได้ยากในสถานการณ์ฉุกเฉิน

2. การมีส่วนร่วมในงานจะต้องไม่ฝืนค่านิยม เศรษฐกิจของมวลสมาชิก ผู้ร่วมงานไม่อาจใช้เวลาทั้งหมดในการดำเนินงานแบบมีส่วนร่วมทุกเรื่องได้

3. หัวข้อการมีส่วนร่วมจะต้องสอดคล้องกับผู้มีส่วนร่วมในองค์การ หรือเป็นหัวข้อที่มวลสมาชิกมีความสนใจร่วมกันหรือเป็นงานที่มีความยุ่งยากในการปฏิบัติ

4. ผู้มีส่วนร่วมจะต้องมีความสามารถ ชยัน และมีความรู้ในเรื่องการมีส่วนร่วม

5. ผู้มีส่วนร่วมจะต้องสามารถติดต่อสื่อสารซึ่งกันและกันอย่างทั่วถึง เพื่อจะสามารถแลกเปลี่ยนแนวความคิดซึ่งกันและกัน

6. ไม่สร้างความรู้สึทที่ไม่ดีต่อผู้ร่วมงาน เช่น ความสามารถ ตำแหน่ง หน้าที่การเงินของผู้ร่วมงาน

7. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจจะเกิดขึ้นในองค์การที่มีความเป็นอิสระทางความคิดของผู้ร่วมงานแต่ละคน

ดังนั้น แนวทางการดำเนินการที่จะก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการบริหารงาน 5 ประการคือ

1. การชี้แนะและสอนงาน วิธีนี้จะช่วยให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้ร่วมงานได้ประโยชน์ในแง่ที่จะเพิ่มทักษะในการปฏิบัติ

2. การให้กลุ่มเสนอความคิดเห็น วิธีการนี้จะช่วยสร้างความสามัคคีธรรมในกลุ่มและเป็นการระดมความคิดของกลุ่ม ซึ่งจะทำให้ได้รับข้อคิดเห็นที่กว้างขวางและมีลักษณะของกลุ่มจะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมในองค์การ

3. การให้กลุ่มควบคุมกันเอง การควบคุมกันเองระหว่างกลุ่มย่อยก่อให้เกิดผลดีมีประสิทธิผลมากกว่าผู้บังคับบัญชาคอยติดตามควบคุม

4. จัดให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เหมาะสมกับความรู้ ความสามารถ

5. เปิดโอกาสให้สมาชิกทุกคนแสดงความคิดเห็น ในการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานขององค์การซึ่งอาจจะทำได้หลายวิธี

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ได้กล่าวถึง การบริหารและการจัดการศึกษาสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในมาตรา 39 40 44 57 58(2) รายละเอียด ดังนี้

มาตรา 39 ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารบุคคลและการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

โดยตรง

มาตรา 40 ให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สถานศึกษาระดับอุดมศึกษา ระดับต่ำกว่าปริญญาและสถานศึกษาอาชีวศึกษาของแต่ละ สถานศึกษาเพื่อทำหน้าที่กำกับส่งเสริมสนับสนุน กิจการของสถานศึกษา ประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา ผู้แทนพระภิกษุสงฆ์ และหรือผู้แทนองค์กรศาสนาอื่นใน พื้นที่ และผู้ทรงคุณวุฒิให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการ ของ คณะกรรมการสถานศึกษา

มาตรา 44 วรรคหนึ่ง และมาตรา 45 วรรคหนึ่ง แห่งกฎหมายว่า ด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ ได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจ และการมอบอำนาจของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องให้แก่สถานศึกษาเพื่อให้การบริหารและการจัด การศึกษาสถานศึกษามีความอิสระและคล่องตัว

มาตรา 57 ให้หน่วยงานทางการศึกษาระดับมัธยมศึกษาบุคคลใน ชุมชนให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

มาตรา 58(2) ให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถาน ประกอบการและสถาบันสังคมอื่นระดับมัธยมศึกษาเพื่อการศึกษาโดยเป็นผู้จัดและมีส่วน ร่วม ในการจัดการศึกษา บริจาคทรัพย์สินและทรัพยากรอื่นให้แก่สถานศึกษา และมีส่วน ร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาตามความเหมาะสมและจำเป็น

สำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติ (2544 : 55-58) ได้กล่าวถึง กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาของสถานศึกษาว่ามี หลักการดังนี้

1. การสำรวจความต้องการ คือ สำรวจข้อมูลพื้นฐานความต้องการ ของสถานศึกษา วิเคราะห์สถานภาพของสถานศึกษา
2. การกำหนดมาตรฐานของสถานศึกษา
3. การวางแผนการพัฒนา คือ การวางแผนพัฒนาสถานศึกษาตาม วิสัยทัศน์ พันธกิจ ของสถานศึกษาโดยการจัดทำแผนกลยุทธ์
4. กิจกรรมการปฏิบัติ คือ แนวทางการปฏิบัติที่จะนำไปสู่ ความสำเร็จตามวิสัยทัศน์ของสถานศึกษา

5. การประเมินผลคือการประเมินแนวทางปฏิบัติด้านต่างๆ ของการบริหารจัดการสถานศึกษา

6. การสรุปผลการมีส่วนร่วม

สรุปได้ว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วมเป็นการที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องของผูกพันกัน ทำงานด้วยกัน ช่วยเหลือสนับสนุนซึ่งกันและกันในการปฏิบัติงานที่เป็นระบบครบวงจร

ภารกิจของเขตพื้นที่การศึกษา

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เกิดจากการที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ได้กำหนดว่าการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ยึดเขตพื้นที่การศึกษา โดยคำนึงถึงปริมาณสถานศึกษา จำนวนประชากร วัฒนธรรม และความเหมาะสมด้านอื่นด้วย เว้นแต่การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามกฎหมายว่าด้วยการอาชีวศึกษาให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของสภาการศึกษาแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดเขตพื้นที่การศึกษาการบริหารจัดการ ให้มีผู้อำนวยการเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบ ในการปฏิบัติราชการของสำนักงานให้เป็นไปตามนโยบาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวงในกรณีที่มีกฎหมายอื่นกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการไว้เป็นการเฉพาะการใช้อำนาจ และการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวให้คำนึงถึงนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติแนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวงด้วย ในสำนักงานตามวรรคหนึ่ง จะให้มีรองผู้อำนวยการเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการรองจากผู้อำนวยการเพื่อช่วยปฏิบัติราชการก็ได้ โดยรองผู้อำนวยการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นในสำนักงาน มีอำนาจหน้าที่ตามที่ผู้อำนวยการกำหนดหรือมอบหมาย

กระทรวงศึกษาธิการ (2546 : 18 – 20) ได้กล่าวว่า กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546 ข้อ 6 ในการระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการไว้ในประกาศกระทรวงตาม มาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ให้ระบุอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเขตโดยให้สำนักงานเขตมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไป ตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการ

กระทรวงศึกษาธิการ และมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. จัดทำนโยบาย แผนพัฒนา และมาตรฐานการศึกษาของเขตพื้นที่ การศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบาย มาตรฐานการศึกษา แผนการศึกษา แผนพัฒนา การศึกษาขั้นพื้นฐานและความต้องการของท้องถิ่น
2. วิเคราะห์การจัดตั้งงบประมาณเงินอุดหนุนทั่วไปของสถานศึกษา และ หน่วยงานในเขตพื้นที่การศึกษาและแจ้งการจัดสรรงบประมาณที่ได้รับให้หน่วยงานข้างต้น รับทราบ รวมทั้งกำกับ ตรวจสอบ ติดตามการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานดังกล่าว
3. ประสาน ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาหลักสูตรร่วมกับสถานศึกษาใน เขตพื้นที่การศึกษา
4. กำกับ ดูแล ติดตาม และประเมินผลสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และในเขต พื้นที่การศึกษา
5. ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และรวบรวมข้อมูลสารสนเทศด้านการศึกษาใน เขตพื้นที่การศึกษา
6. ประสานการระดมทรัพยากรด้านต่าง ๆ รวมทั้งทรัพยากรบุคคล เพื่อ ส่งเสริม สนับสนุนการจัดและพัฒนาการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา
7. จัดระบบการประกันคุณภาพการศึกษา และประเมินผลสถานศึกษาใน เขตพื้นที่การศึกษา
8. ประสาน ส่งเสริม สนับสนุน การจัดการศึกษาของสถานศึกษาเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งบุคคล องค์กรชุมชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันอื่นที่จัดรูปแบบที่หลากหลายในเขตพื้นที่การศึกษา
9. ดำเนินการและประสาน ส่งเสริม สนับสนุนการวิจัยและพัฒนา การศึกษา ในเขตพื้นที่การศึกษา
10. ประสาน ส่งเสริม การดำเนินงานของคณะอนุกรรมการ และ คณะทำงานด้านการศึกษา
11. ประสานการปฏิบัติราชการทั่วไปกับองค์กรหรือหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะสำนักงานผู้แทน กระทรวงศึกษาธิการในเขตพื้นที่การศึกษา
12. ปฏิบัติหน้าที่อื่นเกี่ยวกับกิจการภายในเขตพื้นที่การศึกษาที่มีได้ระบุให้ เป็นหน้าที่ของหน่วยงานใดโดยเฉพาะหรือปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้มอบหมาย

บริบทสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษากาฬสินธุ์ เขต 3

1. สภาพทั่วไป

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษากาฬสินธุ์ เขต 3 เป็นหน่วยงานภาครัฐ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ มีหน้าที่กำกับ ประสาน ส่งเสริม สนับสนุน การจัดการศึกษาของสถานศึกษาในสังกัดให้มีคุณภาพและมาตรฐานเท่าเทียมกันโดยมีปริมาณงาน ผลการดำเนินงาน และแนวทางการพัฒนา ดังนี้ ปริมาณงาน มีสถานศึกษาในสังกัดในสังกัดโรงเรียนภาครัฐ 198 แห่ง โรงเรียนเอกชน 17 แห่ง นักเรียนก่อนประถมศึกษา 5,832 คน ประถมศึกษา 23,256 คน มัธยมศึกษาตอนต้น 4,343 คน บุคลากรในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษากาฬสินธุ์ เขต 3 มีจำนวนทั้งสิ้น จำนวนทั้งสิ้น 89 คน

2. วิสัยทัศน์

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษากาฬสินธุ์ เขต 3 เป็นองค์กรชั้นนำ กำกับ ประสาน ส่งเสริม สนับสนุนการจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพและทั่วถึงได้มาตรฐาน การศึกษาและมุ่งสู่ความเป็นเลิศภายในปี 2555

3. พันธกิจ

1. ส่งเสริม สนับสนุนและพัฒนาคุณภาพการศึกษา ให้ได้ตามมาตรฐานการศึกษา
2. ส่งเสริม สนับสนุนและดำเนินการให้ประชากรวัยเรียนทุกคน ได้เข้าเรียนและเรียนจนจบหลักสูตร
3. ส่งเสริม สนับสนุนและดำเนินการให้สถานศึกษา มุ่งสู่ความเป็นเลิศและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษากาฬสินธุ์ เขต 3 เป็นองค์กรชั้นนำ

4. เป้าประสงค์

1. ผู้เรียนทุกคน มีคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษา
2. ประชากรวัยเรียนทุกคนได้เข้าเรียนและเรียนจนจบหลักสูตร
3. ครูและบุคลากรทางการศึกษาได้รับการพัฒนาสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเต็มตามศักยภาพ

4. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษากาฬสินธุ์ เขต 3 และสถานศึกษาบริหารจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความเข้มแข็ง เน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน และมุ่งสู่ความเป็นเลิศ

5. กลยุทธ์

1. พัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับตามหลักสูตรและส่งเสริมความสามารถทางเทคโนโลยีเพื่อเป็นเครื่องมือในการเรียนรู้
2. ปลูกฝังคุณธรรม ความสำนึกในความเป็นชาติไทยและวิถีชีวิตตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง
3. ขยายโอกาสทางการศึกษาให้ทั่วถึง ครอบคลุม ผู้เรียนได้รับการพัฒนาเต็มศักยภาพ ตามหลักสูตร
4. พัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งระบบให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ
5. พัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการศึกษา เน้นการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน

ตาราง 2 แสดงจำนวนโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 3

อำเภอ	จำนวนโรงเรียน				สังกัดอื่นๆ	
	สปจ. (เดิม)	สศจ. (เดิม)	สช. (เดิม)	รวม	อาชีวะ	ปริยัติธรรมสามัญ
กุฉินารายณ์	55	4	3	62	-	2
เขาวง	16	3	3	22	1	-
นาคู	22	2	2	26	-	-
ห้วยผึ้ง	18	2	2	22	1	-
นามน	20	2	1	23	-	-
สมเด็จ	41	6	4	51	-	-
คำม่วง	26	1	2	29	1	-

ตาราง 3 แสดงข้อมูลประชากร พื้นที่บริการและระยะทางถึงจังหวัดกาฬสินธุ์

อำเภอ	พื้นที่ (ตร.กม.)	จำนวนตำบล	จำนวน ประชากร	ระยะทางถึง จังหวัดกาฬสินธุ์
กุฉินารายณ์	739.247	12	106,647	80
เขาวง	205.105	6	36,229	95
อ.นาคู	203.092	5	31,605	84
ห้วยผึ้ง	256.832	4	30,902	60
นามน	245.329	5	36,775	44
สมเด็จ	454.095	8	61,631	40
คำม่วง	621.005	6	47,051	80
รวม	2,724.705	61	350,840	-

6. เป้าหมายความสำเร็จ ปีการศึกษา 2555-2558

1. สถานศึกษามีเฉลี่ยผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนในวิชาหลัก 8 วิชา ไม่น้อยกว่าร้อยละ 50
2. สถานศึกษาผ่านการรับรองมาตรฐานการประเมินคุณภาพภายนอกโดยมีผลการประเมินระดับดี ไม่น้อยกว่าร้อยละ 80
3. สถานศึกษาทุกแห่งจัดทำหลักสูตรที่เอื้อต่อการพัฒนาคุณภาพ การศึกษาของนักเรียน มีการแหล่งเรียนรู้และการสร้างเครือข่าย ความร่วมมือจากชุมชน สถาบันการศึกษา แหล่งวิชาการ สถานประกอบการ และภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อการจัด กระบวนการเรียนรู้ให้เชื่อมโยงสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดและ กลุ่มจังหวัด
4. สถานศึกษาทุกแห่งมีการพัฒนาครู และมีผลการประเมินมาตรฐาน การศึกษาขั้นพื้นฐาน มาตรฐานที่ 10 ครูมีความสามารถจัดการเรียนการสอนอย่างมี ประสิทธิภาพ และเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญอยู่ในระดับมาตรฐานดี และดีมาก
5. สถานศึกษาจัดระบบดูแลช่วยเหลือนักเรียน ที่เสริมสร้างพัฒนาการของ นักเรียนเต็มตามศักยภาพ สอดคล้องกับลักษณะอันพึงประสงค์ และสมรรถนะสำคัญ ตามที่กำหนดไว้ในหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน 2554 หรือหลักสูตรการศึกษา ขั้นพื้นฐาน 2551

6. สถานศึกษาได้รับการพัฒนาให้มีมาตรฐานคุณภาพเป็นที่ยอมรับของสังคมและสามารถพัฒนาสู่ความเป็นเลิศ เทียบเคียงมาตรฐานสากลเพิ่มขึ้น
7. สถานศึกษามีความพร้อมด้านอาคารสถานที่ ครุภัณฑ์ อุปกรณ์ สื่อเทคโนโลยีสอดคล้องกับแผนการจัดการชั้นเรียน
8. สถานศึกษามีครูเพียงพอ อัตราส่วนครูต่อนักเรียนเป็นไปตามเกณฑ์ที่มีครูครบทุกกลุ่มสาระการเรียนรู้ เพียงพอตามแผนการจัดชั้นเรียน
9. สถานศึกษามีอัตราส่วนนักเรียนต่อคอมพิวเตอร์ 1 : 2 และสามารถใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเป็นเครื่องมือสำหรับเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการศึกษาและการจัดการเรียนรู้

7. ปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะ

1. โรงเรียนขนาดเล็ก ครูไม่ครบชั้น และหลายโรงเรียนขาดแคลนครูในสาขาที่จำเป็น
2. ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนยังไม่เป็นที่พอใจและยังไม่บรรลุเป้าหมาย
3. นักเรียนอ่านไม่ออก เขียนไม่ได้ยังมีข้อมูลปรากฏ
4. โรงเรียนส่วนใหญ่ยังขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการจัดการเรียนการสอน
5. การดูแลช่วยเหลือนักเรียนของสถานศึกษายังไม่ครอบคลุมประเด็นปัญหาและความต้องการของเด็กและเยาวชน
6. การช่วยเหลือนักเรียนของสถานศึกษายังไม่ครอบคลุม ประเด็นปัญหาและความต้องการของเด็กและเยาวชน
7. การร่วมมือบริหารจัดการศึกษา การมีส่วนร่วม ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนยังมีน้อย เนื่องจากชุมชนหรือผู้ประกอบการ มักจะมอบหมายหรือเห็นชอบกับนักเรียนเมื่อมีการเสนอความคิดเห็น เสนอแนะแนวทางการทำงานทำให้ขาดการมีส่วนร่วม
8. ข้อมูลนักเรียนประชากรวัยเรียน เด็กออกกลางคัน ไม่เป็นปัจจุบันยากต่อการช่วยเหลือติดตาม
9. กระบวนการจัดการเรียนรู้อยังยึดครูเป็นศูนย์กลาง
10. ขาดสื่อนวัตกรรมที่ทันสมัย
11. ขาดงานวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพผู้เรียน

12. ระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ตไม่มีประสิทธิภาพ

8. ข้อเสนอแนะ

1. พัฒนาครูผู้มีโอกาส โดยเฉพาอย่างยิ่งเน้นโรงเรียนขนาดเล็ก โรงเรียนที่ไม่มีอัตราสาขาที่ขาดแคลน โรงเรียนที่มีผลสัมฤทธิ์นักเรียนต่ำ
2. ควรมีการส่งเสริมสนับสนุน องค์คณะบุคคลให้มีส่วนร่วมบริหารจัดการ การศึกษาให้มากยิ่งขึ้น
3. อบรมสัมมนาครูและบุคลากรทางการศึกษาให้เป็นแบบอย่างด้าน คุณธรรม จริยธรรม ให้นักเรียนมีลักษณะที่พึงประสงค์ สร้างแบบอย่างที่ดีให้แก่เด็กและเยาวชนดำเนินการอย่างจริงจังและต่อเนื่อง
4. ส่งเสริมสนับสนุน สร้างนวัตกรรม จัดทำงานวิจัยเพื่อยกระดับผลสัมฤทธิ์ นักเรียนให้สูงขึ้น
5. จัดทำระบบติดตามนักเรียนออกกลางคัน เด็กด้อยโอกาส เด็กพิการ เพื่อให้ความช่วยเหลือกับเด็กที่มีปัญหาจริงจัง
6. จัดทำนวัตกรรมสร้างสื่อการเรียนการสอน ช่วยเหลือนักเรียนอย่างเป็นระบบ

ระเบียบวิธีวิจัยเชิงนโยบาย

การวิจัยเชิงนโยบาย (Policy Research) เป็นกระบวนการศึกษาปัญหาพื้นฐานทางสังคมเพื่อให้ได้ข้อเสนอที่เน้นการปฏิบัติที่เป็นไปได้ สำหรับผู้กำหนดนโยบายใช้ประกอบการตัดสินใจในการแก้ปัญหาต่างๆ ซึ่งจะได้กล่าวถึงรายละเอียด ดังต่อไปนี้

1. ความหมาย การวิจัยเชิงนโยบาย

การวิจัยเชิงนโยบาย (Policy Research) เป็นการวิเคราะห์เพื่อนำเสนอแนวทางการแก้ปัญหาขององค์การที่เน้นไปในทางปฏิบัติจริง ดังที่วิโรจน์ สารรัตน์ (2553 : 23) ได้อธิบายว่า การวิจัยเชิงนโยบายมีพัฒนาการมาตั้งแต่ช่วงศตวรรษ 1970 มีการตั้งสถาบันวิจัยเชิงนโยบาย การจัดทำวารสารและจัดโปรแกรมการฝึกอบรมกันมากมายแต่ก็ถือเป็นเพียงจุดเริ่มต้นเพื่อความมั่นคงไปในอนาคตและยังต้องอาศัยระยะเวลาพิสูจน์ประเด็นเกี่ยวกับจริยธรรมและมาตรฐานของการวิจัยประเภทนี้ อีก แต่อย่างไรก็ตามการวิจัยเชิงนโยบายในที่ต่างๆ กัน อาจผันแปรไปตามประเด็นต่างๆ ดังนี้ 1) แหล่งเงินทุนที่เป็น

ผู้ใช้หรือไม่ใช้ประโยชน์จากการวิจัย หากเป็นผู้ใช้ประโยชน์จากผลการวิจัย การเข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องด้วยของแหล่งทุนก็จะมีมาก 2) จุดเน้นการวิจัยอยู่ที่การหาเป้าหมายของปัญหาหรือหาแนวทางแก้ปัญหาซึ่งแม้จุดหมายของหลักการวิจัยเชิงนโยบายจะอยู่ที่การหาทางแก้ปัญหา แต่บางกรณีก็จำเป็นต้องศึกษาหาเป้าหมายของปัญหาให้ชัดเจนเสียก่อน 3) ความเป็นผู้วิจัยของภายในหรือภายนอกองค์การ อาจจะพบปัญหาอุปสรรคปัญหาความเป็นระบบราชการและการมีวิสัยทัศน์ในปัญหาที่วิจัย บริบททางการเมืองและอุปสรรคขององค์การที่จะมีผลต่อการนำข้อเสนอจากผลการวิจัยไปใช้ดีกว่า 4) หลักการทางวิชาการของผู้วิจัย ซึ่งหากต้องการแก้ไขปัญหาคความล้มเหลวเชิงวิชาการและป้องกันการมีมุมมองเฉพาะด้านก็จะมีการบูรณาการระหว่างศาสตร์สาขาต่างๆ ขึ้น ศูนย์พันธุ์วิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพแห่งชาติ (2556 : 8) กล่าวว่า การวิจัยเชิงนโยบายเป็นเครื่องมือสำคัญเพื่อสนับสนุนการกำหนดนโยบาย ทิศทางบนหลักวิชาการและข้อมูลที่ถูกต้องและรอบด้าน การวิจัยเชิงนโยบาย มีรูปแบบที่หลากหลาย เช่น การศึกษาเปรียบเทียบโอกาสและศักยภาพล่วงหน้า การศึกษาผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงตัวแปรจากปัจจัยต่างๆ ตลอดจนประเด็นท้าทายใหม่ที่มีผลกระทบต่อประเทศ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ (2555 : 28) กล่าวว่า การวิจัยเชิงนโยบาย เป็นกระบวนการศึกษารวบรวมข้อมูลอย่างเป็นระบบ เพื่อให้ได้ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ข้อเสนอแนะและข้อเสนอแนะต่างๆ ตลอดจนแนวทางปฏิบัติที่อาจจะเป็นไปได้ ในการแก้ปัญหาหรือการพัฒนาในเรื่องใดเรื่องหนึ่งในระดับนโยบาย เสนอผู้บริหารสำหรับประกอบการตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย การพัฒนานโยบาย และการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ รวมทั้งเป็นการวิจัยเพื่อการประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบาย ทั้งนี้ในการดำเนินงานวิจัยนั้นควรให้ความสำคัญกับเนื้อหาซึ่งมีองค์ประกอบหลายด้านด้วยกันโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ด้านการมีจรรยาบรรณของนักวิจัย

เฉลิมลาภ ทองอาจ (2556 : 11) กล่าวว่า“นโยบาย” คือแนวทางที่กำหนดขึ้นอย่างกว้างๆ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติ รูปแบบของนโยบายก็คือ ข้อความที่ใช้เป็นเครื่องชี้้นำสำหรับการบริหารงานต่างๆ นอกจากนั้น ดังนั้น นโยบายจึงเป็นสิ่งที่กำหนดยุทธศาสตร์ (Strategy) และสิ่งที่จะทำต่อไปเพื่อให้นโยบายนั้นประสบความสำเร็จ องค์ประกอบสำคัญของนโยบายคือ มีเป้าหมายที่จะกระทำ มีการกำหนดแนวทางและกฎเกณฑ์ วิธีการ กลยุทธ์หรือกลวิธีที่เป็นเครื่องมือที่จะทำให้เห็นถึงแนวทางการปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุผลงานภายในเวลาที่กำหนด การกำหนดนโยบายจึงเป็นหน้าที่ของผู้บริหาร

และนักนโยบาย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้นำหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ ซึ่งเมื่อมีการนำผลจากการวิจัยมาใช้เกี่ยวกับการตัดสินใจด้านนโยบายมากขึ้น การวิจัยเชิงนโยบายจึงมีความแพร่หลายและนิยมจัดทำมากขึ้นในปัจจุบันจากนิยามต่างๆ ดังที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าการวิจัยเชิงนโยบาย มิใช่แต่เฉพาะการศึกษาสภาพปัจจุบันที่เป็นก่อนการใช้นโยบายหรือหลังการใช้นโยบายเท่านั้น เพราะสิ่งสำคัญของการวิจัยเชิงนโยบายคือ ผู้วิจัยจะต้องให้ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ (Action-Oriented Recommendations) อันเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติแก่ผู้ใช้ผลการวิจัยด้วย

นอกจากนี้ สุคนธา คงศีลและสุขุม เจียมตน (2550 : 50) กล่าวว่า การวิจัยเชิงนโยบายเป็นบริบทที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาแนวคิดพื้นฐานด้านนโยบาย เทคนิค วิธีการพยากรณ์ผลกระทบนโยบายรูปแบบของการสื่อความหมาย วิธีการวิเคราะห์ปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดในการกำหนดยุทธศาสตร์ นโยบาย ระเบียบวิธีวิจัยนโยบาย รวมทั้งการพัฒนาทักษะการสร้างตัวแบบนโยบายและพยากรณ์ผลกระทบ นโยบาย การสื่อข้อความ ผลการวิจัย และการนำเสนอต่อผู้กำหนดนโยบายที่เน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน อาจจะกล่าวได้ว่าการวิจัยนโยบาย ประกอบด้วย การวิจัยที่เน้นการวิเคราะห์ตัวแบบนโยบาย การวิเคราะห์ผลการดำเนินการตามนโยบายและการวิจัยเพื่อพัฒนานโยบาย การวิจัยเชิงนโยบายจัดได้ว่าเป็นเครื่องมือของการบริหารองค์การที่จะช่วยให้ผู้บริหารสามารถค้นหาข้อเท็จจริงและแนวความคิด มาประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายการบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ผลการวิจัยนโยบายจะช่วยให้พิจารณาได้ว่านโยบายต่างๆ มีความถูกต้องแน่นอน และเหมาะสมสอดคล้องกับความเป็นจริง มีความเป็นไปได้สำหรับการดำเนินการหรือไม่เมื่อดำเนินการไปแล้วผลที่ได้จะสนองต่อวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่
อย่างไร

2. หลักการวิจัยเชิงนโยบาย

สุคนธา คงศีล และสุขุม เจียมตน (2550 :34) ได้ให้ทัศนะว่าการวิจัยเชิงนโยบายมีหลักการสำคัญดังนี้

1. การวิจัยเชิงนโยบาย เริ่มต้นจากปัญหาทางสังคมแล้วเปลี่ยนไปเป็นปัญหาการวิจัย ซึ่งต้องอาศัยความเข้าใจในขอบเขตของนโยบายและความชำนาญในระเบียบวิธีวิจัย ก่อให้เกิดความรู้ในเรื่องนั้นและส่งผลของการวิจัยจะนำไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์ในที่สุด

2. การวิจัยเชิงนโยบาย ศึกษาได้ใน 3 ลักษณะ คือ ศึกษาตัวนโยบาย ศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ และศึกษาผลของนโยบาย
3. การศึกษาเกี่ยวกับนโยบาย จะสนใจในประเด็นต่อไปนี้ นโยบายเกิดขึ้นได้อย่างไร และทำไมจึงมีนโยบายนี้ ผลของนโยบายยาวนานแค่ไหน เคยมีการปรับนโยบายหรือไม่ มีการปรับเมื่อไร และทำไมจึงปรับ ทศนคติในปัจจุบันที่มีต่อนโยบาย เปรียบเทียบนโยบายที่มีลักษณะใกล้เคียงกันข้อดีและข้อเสียของนโยบาย
4. การวิจัยเชิงนโยบาย จะต้องพิจารณาด้วยว่านโยบายไม่ใช่สิ่งที่ถูกสร้างขึ้นทันทีทันใด แต่เกิดจากวิวัฒนาการของการสังสม ดังนั้นจึงมีลักษณะของกระบวนการต่อเนื่อง และทำให้ต้องอาศัยคณณะนักวิจัยจากสาขาวิชา ทำให้การทำงานยากขึ้น
5. การวิจัยเชิงนโยบาย มักจะสนใจตัวแปรที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจจะสามารถควบคุมได้บ้างและการวิจัยจะต้องตอบสนองความต้องการของผู้ใช้โดยตรง

3. ขั้นตอนการวิจัยเชิงนโยบาย

วิโรจน์ สารรัตนะ (2553 : 15) Oaks (2003 : 17) และ Majchrzak (1984 : 30) กล่าวถึงขั้นตอนการวิจัยเชิงนโยบาย มี 5 ขั้นตอน คือ 1) การเตรียมการ 2) การกำหนดกรอบแนวคิด 3) การวิเคราะห์เชิงเทคนิค 4) การวิเคราะห์ข้อเสนอแนะ 5) การสื่อสารข้อเสนอแนะ มีรายละเอียดดังนี้

1. การเตรียมการ (Preparation) เป็นการศึกษาบริบทนโยบายในปัญหาที่ศึกษาเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการกำหนดทิศทางการวิจัยที่จะทำได้ ผลการวิจัยที่เป็นประโยชน์ ได้แก่ 1) บริบทการกำหนดนโยบายในปัญหาที่ศึกษาในอดีต ปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต รวมถึงกลไกสนับสนุนที่นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุผล 2) นิยาม ข้อตกลงเบื้องต้นและค่านิยมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีต่อปัญหาที่ศึกษาว่าเป็นอย่างไร 3) ประเภทข้อเสนอแนะที่เป็นไปได้เกี่ยวกับปัญหาที่ศึกษา อย่างไรก็ตาม ว่าจะเป็นที่ยอมรับ อย่างไรที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง 4) ทรัพยากรที่ต้องการละจำเป็นสำหรับการวิจัยไม่เฉพาะด้านการเงิน แต่รวมถึงสิ่งอำนวยความสะดวก บุคลากรและวัสดุอุปกรณ์

2. การกำหนดกรอบแนวคิด (Conceptualizing) ดำเนินงานในกิจกรรมหลัก 3 กิจกรรม คือ 1) พัฒนาตัวแบบเบื้องต้นของปัญหาที่ปรึกษา 2) การกำหนดคำถามการวิจัย และ 3) การเลือกผู้ดำเนินการวิจัย

3. การวิเคราะห์เชิงเทคนิค (Technical Analysis) เป็นการตรวจสอบถึงปัจจัยที่อาจเป็นสาเหตุของปัญหา

4. การวิเคราะห์ข้อเสนอนโยบาย (Analysis of Recommendation) เช่น การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การวิเคราะห์ห้องการค้า การคาดการณ์ถึงผลกระทบ การคาดคะเนโอกาสในการปฏิบัติ การให้ข้อเสนอนโยบาย

5. การสื่อสารข้อเสนอนโยบาย (Communicating Policy Research to Policymakers) การวิจัยเชิงนโยบายหากไม่มีการสื่อสารผลงานการวิจัยต่อผู้ตัดสินใจนโยบายแล้วถือว่ายังไม่สิ้นสุด ผู้วิจัยจะต้องดำเนินการขั้นตอนต่อไปเพื่อให้มั่นใจว่าผลงานการวิจัยนั้นได้รับการพิจารณาและมีโอกาสที่นำไปปฏิบัติ

นอกจากนี้ สุคนธา คงศีล และสุชุม เจียมตม (2550 : 12) ได้กำหนดขั้นตอนของกระบวนการจัดทำวิจัยเชิงนโยบายไว้ 6 ขั้นตอน ดังนี้

1. การระบุปัญหา เป็นการศึกษาว่าในขณะนี้ ประชาชนประสบปัญหาที่มีความเดือดร้อนเรื่องอะไร การระบุปัญหาอาจทำได้โดย การศึกษาภาคสนามหรือการลงพื้นที่เพื่อดูว่าประชาชนเดือดร้อนเรื่องอะไรบ้าง หรือมีประเด็นใดที่สังคมต้องการพัฒนาอีกบ้าง ซึ่งนักวิจัยจะต้องพิจารณาจากแหล่งข้อมูลต่างๆ อาทิ สื่อมวลชน หรือผลการวิจัยจากศาสตร์สาขาต่างๆ ดังที่ได้กล่าวไว้ในเบื้องต้น

2. การกำหนดเป็นวาระสำหรับการตัดสินใจ เนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้นกับประชาชนหรือประเด็นต่างๆ ในสังคมนั้นมีอยู่เป็นจำนวนมาก หากปัญหาหนึ่งได้รับการแก้ไขปัญหาหนึ่งก็อาจเกิดขึ้นตามมา นักวิจัยจึงต้องถ่วงถ่วงหรือบางครั้งอาจจะต้องเลือกปัญหาเพื่อศึกษา แต่เนื่องจากงานวิจัยส่วนใหญ่จะเป็นคำสั่งของความต้องการเฉพาะของเจ้าของทุนวิจัย ด้วยเหตุนี้ นักวิจัยจำเป็นต้องกำหนดปัญหาให้ชัดเจนตรงกับความต้องการของหน่วยงานผู้ใช้ผลการวิจัยด้วยการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและกำหนดโจทย์วิจัยสำหรับค้นหาคำตอบให้ถูกต้อง

3. การกำหนดข้อเสนอนโยบาย เมื่อปัญหาได้รับการยอมรับจากผู้วิจัยหรือจากผู้ที่จะใช้ผลการวิจัย ก็จะถูกนำมาพิจารณาว่ามีแนวทางแก้ไขปัญหาได้กี่แนวทางซึ่งเรียกว่าข้อเสนอนโยบายที่มีอยู่หลายทางเลือก โดยหลักการแล้วจะต้องวิเคราะห์แต่ละทางเลือกว่ามีประโยชน์อย่างไร

4. การอนุมัตินโยบาย ทางเลือก/ข้อเสนอนโยบายที่ให้ประโยชน์สูงสุดจะถูกอนุมัติออกมาเป็นนโยบาย

5. การดำเนินนโยบาย นโยบายที่ได้รับการอนุมัติจะถูกนำไปปฏิบัติ มีส่วนราชการและข้าราชการประจำเป็นผู้รับผิดชอบ

6. การประเมินผลนโยบาย เมื่อดำเนินนโยบายแล้วเสร็จต้อง ประเมินผลนโยบายเพื่อจะรับทราบว่าการดำเนินนโยบายดังกล่าวบรรลุวัตถุประสงค์มาก น้อยเพียงใด ข้อมูลที่ได้จากการประเมินผลจะนำไปใช้ประโยชน์เพื่อการตัดสินใจต่อไปว่า นโยบายนั้นๆ ควรได้รับการดำเนินการอย่างต่อเนื่องต่อไป ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างไร หรือ ควรยุติแล้วกำหนดนโยบายอื่นออกมาทดแทน

Dukeshire และ Thurlow (อ้างถึงใน เฉลิมลาภ ทองอาจ. สืบค้นเมื่อ 19 มกราคม 2556, จาก<http://www.gotoknow.org>) ได้กล่าวถึงบทบาทของการวิจัยเชิงนโยบายที่ได้เข้าไปในกระบวนการต่างๆ ของการขับเคลื่อนนโยบายสรุปได้ดังนี้

1. การวิจัยเชิงนโยบายช่วยในการระบุปัญหาและระบุประเด็น สำคัญ (recognizing problems and identifying issues) ซึ่งการวิจัยสามารถที่จะทำให้เห็น ประเด็นอันเป็นปัญหาที่ควรจะได้รับการปรับปรุงหรือแก้ไข โดยทั่วไปข้อมูลที่จะนำมาใช้มัก ถูกนำเสนอโดยองค์กรภายนอกชุมชนที่ประสบปัญหา เช่น จากสื่อ ผู้แทนของภาครัฐ การศึกษาของนักวิชาการ โพล ฯลฯ ซึ่งนักวิจัยและนักนโยบายจะต้องร่วมกันพิจารณา เลือกระเบียบปัญหาที่เห็นว่ามีมีความจำเป็นเร่งด่วน และเห็นว่าจะต้องมีการดำเนินนโยบาย อย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อแก้ไขปัญหา

2. การวิจัยเชิงนโยบายจะช่วยสร้างความเข้าใจประเด็นสำคัญให้เกิด ความกระจ่างชัดยิ่งขึ้น เมื่อนักนโยบายหรือผู้บริหารได้เลือกประเด็นปัญหาที่เห็นว่ามีสำคัญ และจำเป็นจะต้องดำเนินนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อแก้ไขแล้ว นักนโยบายจะต้องทำ ความเข้าใจปัญหาให้ชัดเจนขึ้นด้วยการใช้วิธีการวิจัยในการเก็บข้อมูลเพิ่มเติมเฉพาะที่ เกี่ยวข้องกับประเด็นนั้น เพื่อให้สามารถอธิบายปัญหานั้นในมิติที่ลุ่มลึกขึ้น

3. การวิจัยเชิงนโยบายจะช่วยสนับสนุนและเลือกแผนการปฏิบัติที่ เหมาะสมที่สุด(Supporting a Selected Plan of Action) เมื่อได้มีการระบุประเด็นปัญหาและ ตัดสินใจที่จะดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือตัดสินใจแล้ว จำเป็นอย่างยิ่งที่ในการ แก้ปัญหาหนึ่งๆ จะต้องมีแผนสำหรับปฏิบัติการ (action plan) เพื่อที่กำหนดยุทธศาสตร์ เทคนิคหรือวิธีการต่างๆ ต่อไป ซึ่งในการเลือกหรือกำหนดแผนนั้น สามารถใช้การวิจัยเข้า มามีบทบาทได้ โดยผู้บริหารหรือนักนโยบายจะนำผลการวิจัยมาประกอบเพื่อพิจารณา คัดเลือกวิธี และนำเสนอเป็นโครงร่างของแผนปฏิบัติการหรือแผนงานซึ่งจะช่วยให้แผนงาน

นั้นได้รับความเชื่อถือและยอมรับจากสังคมมากยิ่งขึ้นถือได้ว่าเป็นการเพิ่มโอกาสที่แผนงานนั้นจะได้รับการคัดเลือกให้นำไปปฏิบัติจริง

4. การวิจัยเชิงนโยบายจะช่วยควบคุมกระบวนการและประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบาย (Monitoring Process and Evaluating Impact) นักวิจัยเชิงนโยบายจะเข้ามามีบทบาทในการศึกษาผลที่เกิดขึ้นจากการนำแผนปฏิบัติการหรือแผนงานไปใช้ การวิจัยอาจจะดำเนินการในลักษณะการเก็บข้อมูลจากผู้ได้รับผลจากนโยบายหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนนโยบาย เช่น สิ่งใดที่มีประสิทธิภาพ หรือสิ่งใดที่เป็นประโยชน์หรือไม่เกิดประโยชน์ หรืออาจจะทำให้เกิดโทษจากการดำเนินนโยบายนั้น โดยหากมีการวิจัยต่อไปก็อาจจะทำให้ทราบถึงสาเหตุที่ทำให้การขับเคลื่อนนโยบายประสบปัญหาหรือมีอุปสรรค การวิจัยเพื่อตรวจสอบและประเมินนโยบายนั้นจะทำให้ได้ข้อมูลสำหรับการตัดสินใจปรับปรุงนโยบาย แก้ไขหรือยุตินโยบาย หากพบว่านโยบายดังกล่าวไม่ก่อให้เกิดผลดังที่ กำหนดไว้

การวิจัยเชิงนโยบาย นักวิจัยอาจจะมิบทบาทรองในการนำผลวิจัยไปใช้ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น โอกาสที่จะก่อให้เกิดการขับเคลื่อนนโยบายในวงกว้างย่อมมีอยู่มาก ด้วยเหตุนี้ นักวิจัยจะต้องศึกษาข้อมูลที่ปรากฏตามข้อเท็จจริง สอดคล้องกับความต้องการของหน่วยงานหรือองค์กรที่ให้ทำวิจัย และเสนอข้อเสนอนะในลักษณะที่สามารถปฏิบัติได้จริง ด้วยเหตุนี้ นักวิจัยเชิงนโยบายจะต้องมีความสามารถในการสื่อสารซึ่งจะช่วยให้สิ่งที่ศึกษาวิจัยเป็นประโยชน์ต่อสังคมอย่างแท้จริง

นอกจากนี้เฉลิมลาภ ทองอาจ (2556 : 45) ได้กล่าวถึง แหล่งข้อมูลสำหรับการวิจัยเชิงนโยบายเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่างๆ มีความสำคัญมากสำหรับนักวิจัยเชิงนโยบาย ซึ่งส่วนใหญ่มักเป็นการวิจัยขนาดใหญ่ ที่อาจจะต้องใช้แหล่งข้อมูลจำนวนมาก หรือค่อนข้างจะอยู่ในกระแสหรือแนวโน้มซึ่งจะต้องเป็นปัจจุบัน ด้วยเหตุนี้ แหล่งข้อมูลสำหรับการวิจัยเชิงนโยบายจึงมีหลากหลาย อาทิเช่น

1. สื่อ (Media) การวิจัยเชิงนโยบาย ผู้วิจัยสามารถที่จะเก็บรวบรวมข้อมูลจากสื่อสารมวลชนต่างๆ เช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง รายการโทรทัศน์ เพราะโดยส่วนใหญ่สื่อสารมวลชนเหล่านี้ มีบทบาทสำคัญที่จะกำหนด คัดคว้าหรือเสนอประเด็นต่างๆ ในสังคมที่คนส่วนใหญ่ควรจะมาพิจารณาหรือให้ความสำคัญ ตัวอย่างเช่น การเสนอเกี่ยวกับภาวะการณ์การอ่านของคนไทย การเสนอประเด็นเกี่ยวกับการเหลื่อมล้ำในการรักษาพยาบาล เป็นต้น การเสนอประเด็นเหล่านี้จะทำให้เกิดกระแสสังคมที่นักนโยบาย

และผู้มีอำนาจต้องให้ความสนใจ และนำข้อมูลจากการนำเสนอมาใช้กำหนดนโยบายหรือการปฏิบัติงานได้ ตัวอย่างเช่น การนำเสนอข่าวการค้นพบซากทารกที่วัดแห่งหนึ่ง ทำให้กระทรวงสาธารณสุขต้องสร้างนโยบายเรื่องของการปลัดันกฎหมายเรื่องทำแท้ง และทำให้เกิดกระแสเรื่องการทำหนดบทบัญญัติเพื่อลงโทษผู้ชายที่ทำให้หญิงเกิดการตั้งครรภ์ และต้องไปทำแท้ง เป็นต้น จะเห็นได้ว่าการตัดสินใจและสร้างนโยบายในที่นี้มาจากการนำเสนอข้อมูลของสื่อสารมวลชน

2. สถิติของหน่วยงานรัฐ (Official Statistics) โดยทั่วไปหน่วยงานภาครัฐจะเก็บข้อมูลเชิงสถิติต่างๆ ไว้อยู่แล้ว นักนโยบายจะต้องไปศึกษาข้อมูลจากฐานข้อมูลที่รวบรวมไว้ ตัวอย่างเช่น การกำหนดนโยบายและโครงการของภาครัฐ นโยบาย “เมาไม่ขับ” ก็มาจากข้อมูลสาเหตุเกี่ยวกับการได้รับอุบัติเหตุของประชาชน ซึ่งส่วนใหญ่ ข้อมูลสถิติชี้ให้เห็นว่าอุบัติเหตุส่วนใหญ่เกิดจากการที่ผู้ขับขี่พาหนะดื่มสุราจนเมา และไม่สามารถควบคุมพาหนะ ได้ นอกจากนี้ จากสถิติเกี่ยวกับการเสียชีวิตในช่วงเทศกาลสงกรานต์ในหลายปีที่ผ่านมาได้เกิดการบูรณาการระหว่างกระทรวงมหาดไทย กระทรวงคมนาคม และกระทรวงสาธารณสุขได้ร่วมมือกันปลัดันนโยบายและมาตรการต่างๆ เพื่อลดอัตราผู้เสียชีวิต เป็นต้น

3. โพล (Polls) โพลเป็นวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับความคิดเห็นหรือความรู้สึกของสังคมในประเด็นหรือหัวข้อเรื่องที่สำคัญหรือเป็นที่สนใจ ณ ขณะนั้น หน่วยงานภาครัฐมักจะใช้สำนักโพลหรือนักเก็บข้อมูล ในการที่จะพิจารณาความคิดเห็นของประชากรโดยทั่วไปอย่างฉับพลันทันที หลังจากที่มิประเด็นใดประเด็นหนึ่งเสนอขึ้นในสังคม แนวคิดเกี่ยวกับการทำโพลหรือการสอบถามความคิดเห็นของประชาชนนั้น อาจจะมีการยกระดับเป็นการออกเสียงประชามติ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการใช้กับเรื่องราวที่เป็นประเด็นขนาดใหญ่ เช่น การทำประชามติเกี่ยวกับการจัดสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ หรือการจัดสร้างเขื่อน เนื่องจากประเด็นเหล่านี้มีความละเอียดอ่อนและเกี่ยวข้องกับหลายฝ่ายซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อวงกว้าง การทำโพลจึงเป็นวิธีการหนึ่งที่จะทำให้ได้ข้อมูลสำหรับการตัดสินใจในประเด็นต่างๆ ของสังคม

4. ชุมชนวิชาการ (Academic Community) การวิจัยเชิงนโยบายอาจจะได้ข้อมูลการวิจัยจากผลงานการวิจัยในศาสตร์สาขาต่างๆ ของนักวิชาการในมหาวิทยาลัย ซึ่งต้องทำเป็นปกติอยู่แล้ว ผลงานวิจัยของนักวิชาการซึ่งอยู่ในชุมชนวิชาการมีคุณค่าอย่างมากต่อนักนโยบาย และผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายซึ่งจะเป็นการนำ

ผลการวิจัยซึ่งเดิมเคยอยู่ในที่ที่ไม่เผยแพร่ นักออกมาสู่สังคมมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้บางมหาวิทยาลัยได้ก่อตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ทำวิจัยและเสนอนโยบายอยู่แล้ว เช่น สถาบันวิจัยต่างๆ ซึ่งทำให้ศาสตร์หรือความรู้ด้านต่างๆ พัฒนาขึ้นมาก ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อนักวิจัยเชิงนโยบาย ตัวอย่างเช่น ในประเทศแคนาดา ได้มีการก่อตั้งศูนย์วิจัยด้านการสนับสนุนสุขภาพแห่งแอตแลนติก (Atlantic Health Promotion Research Centre) โดยมีพันธกิจสำคัญเพื่อที่จะผลิตงานวิจัยและพัฒนาแนวทางการสนับสนุนสุขภาพ ซึ่งมีอิทธิพลอย่างมากต่อการจัดทำและกำหนดนโยบายด้านสุขภาพและสาธารณสุขของประเทศแคนาดา เป็นต้น

5. ความรู้หรือภูมิปัญญาดั้งเดิม (traditional knowledge) ข้อมูลที่นักวิจัยเชิงนโยบายได้รับมาในบางกรณี อาจจะมีใช้ข้อมูลที่ได้จากประชากรในกลุ่มอื่นๆ หรือเป็นข้อมูลจากภาคสาธารณะก็ได้ แต่เป็นข้อมูลที่เกิดขึ้นภายในชุมชนหรือในกลุ่มประชากรเฉพาะ คำว่าความรู้หรือภูมิปัญญาดั้งเดิม หมายถึง ความรู้ที่ชุมชนต่างๆ คิดค้นขึ้นจากความสัมพันธ์ระหว่างการใช้ชีวิตและสภาพท้องถิ่นที่ตนเองอาศัยอยู่ โดยมีการส่งผ่านจากประชากรรุ่นหนึ่งไปสู่อีกรุ่นหนึ่ง ความรู้ที่เกิดขึ้นภายในท้องถิ่นเช่นนี้จึงมีความเหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นนั้นๆ และนักวิจัยด้านนโยบายสามารถที่จะนำมาใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อกำหนดนโยบายได้ตัวอย่าง เช่น ในบางท้องถิ่นมีการรักษาโรคโดยใช้สมุนไพรหรือผลิตภัณฑ์ที่ได้จากธรรมชาติ ด้วยเหตุนี้ นักนโยบายสามารถจัดทำนโยบายเกี่ยวกับการรักษาสุขภาพในท้องถิ่น ได้ด้วยการสนับสนุนหรือจัดทำโครงการที่เกี่ยวกับการผลิตและใช้ยาสมุนไพร ตลอดจนการต่อยอดการพัฒนาสมุนไพรเหล่านี้ให้กลายเป็นองค์ความรู้ที่เป็นที่ยอมรับหรือจดสิทธิบัตรได้ เป็นต้น

การจัดทำกรวิจัยเชิงนโยบายนั้น ค่อนข้างมีรูปแบบในการจัดทำที่หลากหลายอย่างไรก็ตาม สามารถสรุปขั้นตอนของกระบวนการจัดทำได้ 6 ขั้นตอน ดังนี้ (สุคนธา คงศีล และสุชุม เจียมตน. 2550 : 17)

1. การระบุปัญหา เป็นการศึกษาว่าในขณะนี้ ประชาชนประสบปัญหาที่มีความเดือดร้อนเรื่องอะไร การระบุปัญหาอาจทำได้โดย การศึกษาภาคสนามหรือการลงพื้นที่เพื่อดูว่าประชาชนเดือดร้อนเรื่องอะไรบ้าง หรือมีประเด็นใดที่สังคมต้องการพัฒนาอีกบ้าง ซึ่งนักวิจัยจะต้องพิจารณาจากแหล่งข้อมูลต่างๆ อาทิ สื่อมวลชน หรือผลการวิจัยจากศาสตร์สาขาต่างๆ ดังที่ได้กล่าวไว้ในเบื้องต้น

2. การกำหนดเป็นวาระสำหรับการตัดสินใจ เนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้นกับประชาชนหรือประเด็นต่างๆ ในสังคมนั้นมีอยู่เป็นจำนวนมาก หากปัญหาหนึ่งได้รับการแก้ไขปัญหาก็อาจจะเกิดขึ้นตามมา นักวิจัยจึงต้องกลั่นกรองหรือบางครั้งอาจจะต้องเลือกปัญหาเพื่อศึกษา แต่เนื่องจากงานวิจัยส่วนใหญ่จะเป็นคำสั่งของความต้อการเฉพาะของเจ้าของทุนวิจัย ด้วยเหตุนี้ นักวิจัยจำเป็นจะต้องกำหนดปัญหาให้ชัดเจน ตรงกับความต้อการของหน่วยงานผู้ใช้ผลการวิจัย ด้วยการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและกำหนดโจทย์วิจัยสำหรับค้นหาคำตอบให้ถูกต้อง

3. การกำหนดข้อเสนอนโยบาย เมื่อปัญหาได้รับการยอมรับจากผู้วิจัยหรือจากผู้ที่ใช้ผลการวิจัย ก็จะถูกนำมาพิจารณาว่ามีแนวทางแก้ไขปัญหาก็มีแนวทางซึ่งเรียกว่าข้อเสนอหรือทางเลือกนโยบายที่มีอยู่หลายทางเลือก โดยหลักการแล้วจะต้องวิเคราะห์แต่ละทางเลือกว่ามีประโยชน์อย่างไร

4. การอนุมัตินโยบาย ทางเลือก/ข้อเสนอนโยบายที่ให้ประโยชน์สูงสุดจะถูกอนุมัติออกมาเป็นนโยบาย

5. การดำเนินนโยบาย นโยบายที่ได้รับการอนุมัติจะถูกนำไปปฏิบัติ มีส่วนราชการและข้าราชการประจำเป็นผู้รับผิดชอบ

6. การประเมินผลนโยบาย เมื่อดำเนินนโยบายแล้วเสร็จต้องประเมินผลนโยบายเพื่อจะรับทราบว่าการดำเนินนโยบายดังกล่าวบรรลุวัตถุประสงค์มากน้อยเพียงใด ข้อมูลที่ได้จากการประเมินผลจะนำไปใช้ประโยชน์เพื่อการตัดสินใจต่อไปว่านโยบายนั้นๆ ควรได้รับการดำเนินการอย่างต่อเนื่องต่อไป ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างไร หรือควรยุติแล้วกำหนดนโยบายอื่นออกมาทดแทน

โดยทั่วไปการวิจัยเชิงนโยบายจะเริ่มจากการสำรวจข้อมูลทุติยภูมิก่อน เพื่อพิจารณาว่าได้ข้อมูลที่ครบหรือเพียงพอต่อการทำวิจัยหรือไม่ ถ้ายังไม่เพียงพอก็ต้องเก็บข้อมูลเพิ่มเติมโดยการสำรวจลงพื้นที่เป้าหมาย ซึ่งก็เป็นการเก็บข้อมูลปฐมภูมิ เช่น การสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมาย เป็นต้น

นอกจากนี้ Dukeshire และ Thurlow (2002 : 45) ได้กล่าวถึงบทบาทของการวิจัยเชิงนโยบายที่ได้เข้าไปในกระบวนการต่างๆ ของการขับเคลื่อนนโยบายสรุปได้ดังนี้

1. การวิจัยเชิงนโยบายช่วยในการระบุปัญหาและระบุประเด็น

สำคัญ (Recognizing Problems and Identifying Issues) ซึ่งการวิจัยสามารถที่จะทำให้เห็นประเด็นอันเป็นปัญหาที่ควรจะได้รับ การปรับปรุงหรือแก้ไข โดยทั่วไปข้อมูลที่จะนำมาใช้มักถูกนำเสนอโดยองค์กรภายนอกชุมชนที่ประสบปัญหา เช่น จากสื่อ ผู้แทนของภาครัฐ การศึกษาของนักวิชาการ โพล ฯลฯ ซึ่งนักวิจัยและนักนโยบายจะต้องร่วมกันพิจารณาเลือกประเด็นปัญหาที่เห็นว่ามี ความจำเป็นเร่งด่วนและเห็นว่าจะต้องมีการดำเนินนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อแก้ไข ปัญหา

2. การวิจัยเชิงนโยบายจะช่วยสร้างความเข้าใจประเด็นสำคัญให้เกิด

ความกระจ่างชัดยิ่งขึ้น เมื่อนักนโยบายหรือผู้บริหารได้เลือกประเด็นปัญหาที่เห็นว่ามี ความสำคัญ และจำเป็นจะต้องดำเนินนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อแก้ไขแล้ว นักนโยบายจะต้องทำ ความเข้าใจปัญหาให้ชัดเจนขึ้น ด้วยการใช่วิธีการวิจัยในการเก็บข้อมูลเพิ่มเติมเฉพาะที่ เกี่ยวข้องกับประเด็นนั้น เพื่อให้สามารถอธิบายปัญหานั้นในมิติที่ลุ่มลึกขึ้น

3. การวิจัยเชิงนโยบายจะช่วยสนับสนุนและเลือกแผนการปฏิบัติที่

เหมาะสมที่สุดที่สุด (Supporting a Selected Plan of Action) เมื่อได้มีการระบุประเด็น ปัญหาและตัดสินใจที่จะดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือตัดสินใจแล้ว จำเป็นอย่างยิ่งที่ใน การแก้ปัญหาหนึ่งๆ จะต้อง มีแผนสำหรับปฏิบัติการ (Action Plan) เพื่อที่กำหนด ยุทธศาสตร์ เทคนิคหรือวิธีการต่างๆ ต่อไป ซึ่งในการเลือกหรือกำหนดแผนนั้น สามารถใช้ การวิจัยเข้ามา มีบทบาทได้ โดยผู้บริหารหรือนักนโยบายจะนำผลการวิจัยมาประกอบเพื่อ พิจารณาคัดเลือกวิธี และนำเสนอเป็นโครงร่างของแผนปฏิบัติการหรือแผนงานซึ่งจะช่วย ให้แผนงานนั้นได้รับความเชื่อถือและยอมรับจากสังคมมากยิ่งขึ้น ถือได้ว่าเป็นการเพิ่ม โอกาสที่แผนงานนั้นจะได้รับการคัดเลือกให้นำไปปฏิบัติจริง

4. การวิจัยเชิงนโยบายจะช่วยควบคุมกระบวนการและประเมินผล

กระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบาย (Monitoring Process and Evaluating Impact) นักวิจัยเชิงนโยบายจะเข้ามา มีบทบาทในการศึกษาผลที่เกิดขึ้นจากการนำ แผนปฏิบัติการหรือแผนงานไปใช้ การวิจัยอาจจะดำเนินการในลักษณะการเก็บข้อมูลจาก ผู้ได้รับผลจากนโยบายหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนนโยบาย เช่น สิ่งใดที่มี ประสิทธิภาพ หรือสิ่งใดที่เป็นประโยชน์หรือไม่เกิดประโยชน์ หรืออาจจะทำให้เกิดโทษจาก การดำเนินนโยบายนั้น โดยหากมีการวิจัยต่อไป ก็อาจจะทำให้ทราบถึงสาเหตุที่ทำให้การ ขับเคลื่อนนโยบายประสบปัญหาหรือมีอุปสรรค การวิจัยเพื่อตรวจสอบและประเมิน

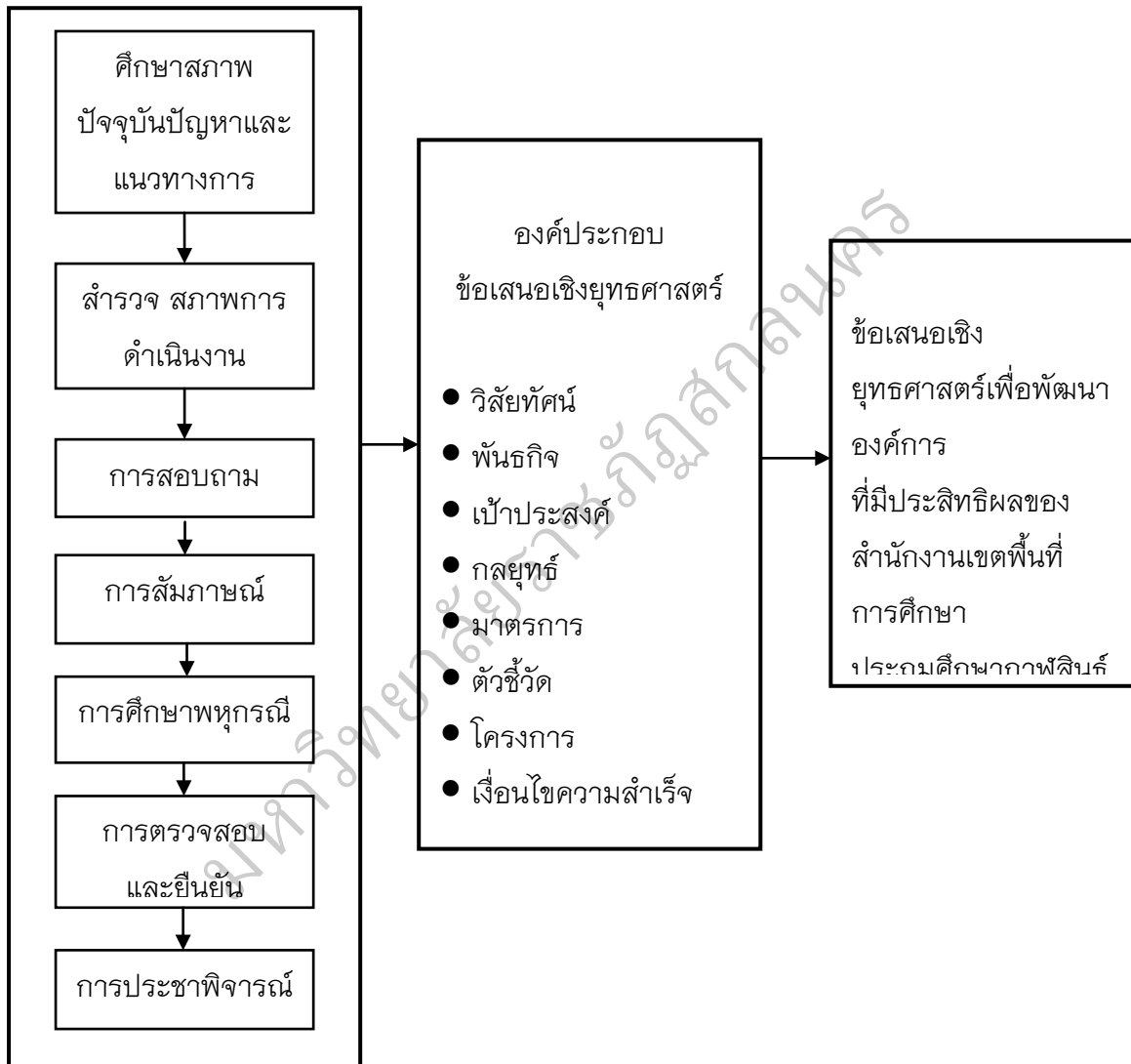
นโยบายนั้นจะทำให้ได้ข้อมูลสำหรับการตัดสินใจปรับปรุงนโยบาย แก้ไขหรือยุตินโยบาย หากพบว่านโยบายดังกล่าวไม่ก่อให้เกิดผลดังที่ กำหนดไว้

การวิจัยเชิงนโยบาย นักวิจัยอาจจะมีบทบาทรองในการนำผลวิจัยไปใช้ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นโอกาสที่จะก่อให้เกิดการขับเคลื่อนนโยบายในวงกว้างย่อมมีอยู่มาก ด้วยเหตุนี้ นักวิจัยจะต้องศึกษาข้อมูลที่ปรากฏตามข้อเท็จจริง สอดคล้องกับความต้องการของ หน่วยงานหรือองค์กรที่ให้ทำวิจัย และเสนอข้อเสนอนะในลักษณะที่สามารถปฏิบัติได้จริง ด้วยเหตุนี้ นักวิจัยเชิงนโยบายจะต้องมีความสามารถในการสื่อสาร ซึ่งจะช่วยให้สิ่งที่ ศึกษาวิจัยเป็นประโยชน์ต่อสังคมอย่างแท้จริง

สรุปได้ว่า การวิจัยเชิงนโยบายเป็นการศึกษาปัญหาทางสังคมโดยให้ได้ ข้อมูลสารสนเทศมากที่สุด เป็นประโยชน์ต่อผู้ตัดสินใจเพื่อให้ได้ข้อเสนอที่นำไปปฏิบัติได้ซึ่ง จะส่งผลให้เกิดการสร้างนโยบายที่ดี การวิจัยครั้งนี้นโยบายถือว่าเป็นกรอบ ทิศทาง หรือ แนวทางในการพัฒนาสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษากาฬสินธุ์ เขต 3 ตั้งแต่การ วางแผน การลงมือปฏิบัติ การควบคุม กำกับและติดตาม

กรอบแนวคิดการวิจัย

จากที่กล่าวมาทั้งหมดผู้วิจัยกำหนดกรอบแนวคิดการวิจัยเพื่อพัฒนาองค์การที่มีประสิทธิภาพของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษากาฬสินธุ์ เขต 3 ดังภาพประกอบ 5



ภาพประกอบ 5 กรอบแนวคิดเบื้องต้นข้อเสนอเชิงยุทธศาสตร์การพัฒนาเป็นองค์การที่มีประสิทธิภาพของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษากาฬสินธุ์ เขต 3