

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าเอกสาร ตำรา และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยการบริหารที่ส่งผลต่อการดำเนินงานตามนโยบายการพัฒนาการอ่านออกเขียนได้ของนักเรียนในโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานครพนม เขต 2 โดยขอ  
นำเสนอเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับนโยบาย
  - 1.1 ความหมายของนโยบาย
  - 1.2 ความสำคัญของนโยบาย
2. แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยการบริหารที่ส่งผลต่อการดำเนินงานตามนโยบาย
  - 2.1 ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
  - 2.2 ความสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
  - 2.3 ปัจจัยการบริหารที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ
  - 2.4 ตัวแบบการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ
3. นโยบายแก้ไขปัญหาคัดค้านการอ่านไม่ออกเขียนไม่ได้ ของสำนักงาน  
คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
  - 4.1 งานวิจัยในประเทศ
  - 4.2 งานวิจัยต่างประเทศ

## แนวคิดเกี่ยวกับนโยบาย

### 1. ความหมายของนโยบาย

การบริหารใดๆ ย่อมต้องอาศัยรูปแบบหรือนโยบายเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติงานตามนโยบายด้านการศึกษา ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมในการกำหนดกำหนดแนวทางเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติอย่างมีทิศทาง ทำให้การพัฒนาด้าน การศึกษาบรรลุตามวัตถุประสงค์ และมีประสิทธิภาพ ดังนั้นผู้วิจัยจึงขอเสนอ ความหมายของนโยบาย ซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ (2550, หน้า 4 – 5) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ เป็นแนวทางปฏิบัติที่รัฐบาลตั้งใจจะทำ ซึ่งต้องเลือกทางเลือกและอาจกำหนดแยกย่อย ออกมาเป็นแผนงานและโครงการ ทั้งนี้เพื่อแก้ปัญหาสาธารณะหรือจัดการกับปัญหา สาธารณะ เพื่อให้บรรลุผลประโยชน์สาธารณะร่วมกัน ซึ่งแยกองค์ประกอบได้ 5 ข้อ คือ

1. เป็นการนำความคิดและความรู้ที่มีเหตุผลและเป็นไปโดยตั้งใจ เพื่อนำไปใช้แก้ปัญหาหรือจัดการกับปัญหาสาธารณะ
2. เป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ ปทัสถานและวิธีปฏิบัติเพื่อการตัดสินใจ และการปฏิบัติของรัฐบาล
3. เป็นการกำหนดแนวทางในอนาคต โดยคำนึงถึงปัจจัยที่ไม่แน่นอน และพยายามพยากรณ์เอาไว้ล่วงหน้า
4. เน้นที่เป้าหมาย วัตถุประสงค์ เป้าประสงค์ เงื่อนไขและผลลัพธ์ ซึ่งฉายภาพไปยังข้างหน้า

5. พยายามที่จะกระทำเพื่อให้บรรลุผลประโยชน์สาธารณะ  
 ทั้งนี้ นโยบายสาธารณะยังหมายความรวมถึงการเลือกไม่ทำ ซึ่งมีผล ตรงกันข้าม คือ ต่อต้านการเปลี่ยนแปลงด้วย เพียงแต่การเลือกไม่ทำอาจสังเกตได้ยาก เพราะไม่ได้ปรากฏในกระบวนการนโยบาย นอกจากนี้ในปัจจุบันยังมองว่านโยบาย สาธารณะไม่ใช่ นโยบายของรัฐบาลอย่างเดียว แต่หมายรวมถึงนโยบายของภาคสังคม และบทบาทของภาคสังคมด้วย

มยุรี อนุมานราชชน (2552, หน้า 6) ได้ให้ความหมายของนโยบาย สาธารณะ ไว้ว่า ในความหมายที่แคบ นโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรม/การกระทำ

ของรัฐบาลและมติการเลือกตัดสินใจของรัฐบาล ส่วนในความหมายที่กว้าง นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางในการกระทำของรัฐบาล ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นแนวทางกว้างๆ ที่รัฐบาลได้ทำการตัดสินใจเลือกและกำหนดไว้ล่วงหน้า เพื่อชี้แนะให้มีกิจกรรม/การกระทำต่างๆ เกิดขึ้น

ศุภชัย ยาวะประภาส และ ปิยากร หวังมหาพร (2552, หน้า 50) ได้ให้ความหมายว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง การตัดสินใจของรัฐบาลในการดำเนินกิจกรรมหรือไม่ดำเนินกิจกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาสาธารณะโดยรัฐบาลอาจเป็นผู้ดำเนินการเพื่อความ เป็นอยู่ที่ดีของประชาชน

กัตญญู แก้วทานาม (2555, หน้า 7) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางที่กำหนดขึ้นโดยรัฐบาลซึ่งอาจจะเป็นองค์กรหรือตัวบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงตามกฎหมายภายใต้ระบบการเมืองนั้นๆ จะครอบคลุมตั้งแต่สิ่งที่รัฐบาลตั้งใจว่าจะกระทำหรือไม่กระทำในการแบ่งสรรทรัพยากรหรือคุณค่าต่างๆ ในสังคมโดยมีเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาสาธารณะหรือจัดการกับปัญหาสาธารณะ

สัจญา เคนาภูมิและวัชรินทร์ สุทธิศัย (2555, หน้า 15) ได้ให้ความหมายไว้ว่า นโยบายสาธารณะหมายถึง แนวทางหรือกิจกรรมต่างๆ ที่รัฐบาลราชการ องค์กร หรือหน่วยงานต่างๆ ตัดสินใจว่าจะทำหรือไม่ทำ ภายใต้อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ โดยกำหนดเป็นหลักการแผนงานหรือโครงการ เพื่อวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมและส่วนรวม

สรุป นโยบายสาธารณะคือ แนวทางหรือกิจกรรมที่รัฐบาลกำหนดขึ้นเพื่อใช้เป็นกรอบแนวคิดในการตัดสินใจดำเนินงานตามภารกิจเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้

## 2. ความสำคัญของนโยบาย

มยุรี อนุमानราชชน (2552, หน้า 6 – 8) วิเคราะห์ว่า นโยบายสาธารณะจะเป็นสิ่งที่มีคุณค่าและประโยชน์ต่อฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องดังนี้

### 2.1 ฝ่ายรัฐบาล

ถ้านโยบายที่รัฐบาลกำหนดขึ้นสอดคล้องตามความต้องการของประชาชน จะทำให้รัฐบาลได้รับความศรัทธาเชื่อถือและเป็นที่ยอมรับชอบ นโยบายสาธารณะด้านต่างๆ ที่รัฐบาลกำหนดเพื่อเป็นแนวทางการดำเนินงานให้แก่หน่วยงานในภาครัฐ เป็นสิ่งที่กำหนดทิศทางการพัฒนาของประเทศไทยในปัจจุบัน

และอนาคต

## 2.2 ฝ่ายข้าราชการ

นโยบายสาธารณะเป็นกลไก/เครื่องมือที่สำคัญในการกำหนดแนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานในภาครัฐ เมื่อรัฐบาลกำหนดนโยบายเรื่องใดเรื่องหนึ่งแล้ว ข้าราชการ/ผู้ปฏิบัติงานจะนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติ โดยกำหนดแผนงาน/โครงการที่สอดคล้องกับนโยบายที่รัฐกำหนด นโยบายของรัฐบาลอาจจะกำหนดไว้ในลักษณะต่างๆ เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎระเบียบ กฎกระทรวง และมติของคณะรัฐมนตรี เป็นต้น ถ้านโยบายหนึ่งประกอบด้วยวัตถุประสงค์ที่เป็นรูปธรรม/เฉพาะเจาะจง ปฏิบัติได้และวัดได้ ก็จะช่วยให้อำนาจการดำเนินงานนโยบายไปปฏิบัติมีความเข้าใจในแนวทางการดำเนินงาน และเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ได้ง่ายและสอดคล้องตรงกัน อันจะส่งผลให้นโยบายนั้นบรรลุสัมฤทธิ์ผลที่ต้องการได้

## 2.3 ฝ่ายประชาชน

นโยบายของพรรคการเมือง ซึ่งในเวลาต่อมาอาจกลายเป็นนโยบายของพรรครัฐบาล เมื่อพรรคการเมืองนั้นได้รับเลือกให้จัดตั้งรัฐบาล ทำให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง สามารถตัดสินใจเลือกผู้สมัคร/พรรคการเมือง ที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งสังกัดได้ง่ายและสะดวกมากขึ้น ถ้าเปรียบเทียบกับ การพิจารณาเฉพาะคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเพียงอย่างเดียว โดยเฉพาะในปัจจุบันประเทศที่นิยมให้ประชาชนรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองต่าง ให้มีความสำคัญกับการหาเสียงเลือกตั้ง โดยเน้นนโยบายของพรรคการเมืองที่ผู้สมัครสังกัด แทนที่จะใช้ประโยชน์จากคำมั่นสัญญา ซึ่งผู้สมัครรับเลือกตั้งให้ไว้กับประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเช่นในอดีต

## 2.4 สำหรับผู้ที่ศึกษานโยบายสาธารณะหนึ่ง

ไม่ว่าจะเป็นในขั้นตอนใดๆ ก็ตามของกระบวนการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลนโยบายหรือการสืบต่อและยุตินโยบายจะได้รับความรู้เกี่ยวกับการพัฒนานโยบาย วิธีการวิเคราะห์นโยบาย สาเหตุและผลลัพธ์/ผลกระทบของนโยบาย ความเข้าใจ เหล่านี้มีประโยชน์ต่อการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาสาธารณะการเสนอแนะทางเลือกในการตัดสินใจให้แก่ผู้กำหนดนโยบาย/รัฐบาล เพื่อให้ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจสามารถกำหนดนโยบายที่ดี เมื่อนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติก็สามารถนำไปปฏิบัติได้จนสัมฤทธิ์ผล และเป็นนโยบายที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน/องค์การ/สังคม

สัญญา เคนาภูมิและวัชรินทร์ สุทธิชัย (2556, หน้า 15-17) ได้วิเคราะห์ว่า

นโยบายมีความสำคัญต่อบุคคลระดับต่างๆ ดังนี้

### 1. ผู้กำหนดนโยบาย

1.1 รัฐบาล (Government) เมื่อพิจารณาความสำคัญต่อผู้กำหนดนโยบายประการแรก ส่วนใหญ่ผู้ที่ต้องรับผิดชอบต่อการกำหนดนโยบายบริหารประเทศก็คือรัฐบาล หากรัฐบาลกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ทั้งในด้านค่าความนิยมของสังคมและการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพของประชาชน จะทำให้รัฐบาลได้รับความศรัทธาเชื่อถือจากประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้ารัฐบาลสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ (effectiveness) และประสิทธิภาพ (efficiency) จะยิ่งทำให้รัฐบาลได้รับการยอมรับและความนิยมจากประชาชนอย่างกว้างขวาง ผลดังกล่าวจะส่งเสริมให้รัฐบาลมีโอกาสดำรงอำนาจในการบริหารประเทศยาวนานขึ้น โดยอาจได้รับความไว้วางใจจากการเลือกตั้งให้ทำหน้าที่รัฐบาลบริหารประเทศต่อไปอีก ในทางตรงกันข้าม หากรัฐบาลกำหนดนโยบายที่ไม่สอดคล้องกับค่านิยมหรือความต้องการของประชาชน ประชาชนอาจรวมตัวกันคัดค้านเพื่อกดดันให้รัฐบาลเปลี่ยนแปลงนโยบาย หรืออาจมีผลรุนแรงถึงขั้นทำให้รัฐบาลต้องหมดอำนาจไป หรือในบางกรณี ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะได้กำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับค่านิยมและความต้องการของประชาชน แต่รัฐบาลไม่สามารถจะนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย ปราบปรามการฉ้อโกงเช่นนี้จะทำให้ประชาชนเสื่อมศรัทธาต่อการบริหารงานของรัฐบาล และอาจส่งผลให้รัฐบาลหมดโอกาสที่จะบริหารประเทศต่อไป ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า นโยบายสาธารณะมีผลต่อการดำรงอยู่ของรัฐบาลอย่างสำคัญ หรือ เสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาลในการบริหารประเทศ

1.2 องค์การ (Organization) ความสำคัญของนโยบาย คือ การนำไปใช้ในการบริหารกิจการองค์การหรือหน่วยงาน ความสำคัญของนโยบายสาธารณะที่มีต่อองค์กรนั้น มีความสำคัญอย่างยิ่งทั้งองค์กรราชการและเอกชน เพราะองค์กรต่างๆ จำเป็นต้องมีทิศทาง หรือจุดหมายปลายทางของตนเพื่อใช้เป็นเส้นทางในการเดินไปสู่จุดมุ่งหมายนั้น โดยในภาครัฐมักกำหนดนโยบายไว้กว้างๆ ในวิสัยทัศน์ ภารกิจหรือในแผนพัฒนาต่างๆ เช่น แผนพัฒนา 5 ปี 3 ปีและประจำปี อย่างนี้เป็นต้น ส่วนองค์กรภาคเอกชนก็จะกำหนดไว้คล้ายๆ กันแต่เนโยบายที่กำหนดไว้ส่วนใหญ่จะเป็นไปในลักษณะกลยุทธ์หรือแผนปฏิบัติการ เพราะองค์กรเอกชนมีภาวะการแข่งขันสูง จำเป็นต้องมีนโยบายที่เน้นปฏิบัติให้เห็นผลสัมฤทธิ์ ชัดเจน และทันต่อสภาพแวดล้อมขององค์กร

หากองค์กรใดที่มีศักยภาพในการกำหนดนโยบายที่ชัดเจนเหมาะสม

กับลักษณะองค์กร โอกาสที่จะสร้างองค์กรให้ประสบผลสำเร็จตามที่ต้องการก็มีสูง แต่ถ้าองค์กรใดไม่มีเป้าหมายที่ชัดเจน โอกาสที่องค์กรจะไม่ประสบผลสำเร็จก็มีมากขึ้น เช่นเดียวกัน เพราะฉะนั้นนโยบายเป็นสิ่งสำคัญยิ่งสำหรับองค์กร เปรียบเสมือนเข็มทิศที่บอกทิศทางขององค์กร

1.3 ประเทศ (Country) ใช้ในการแสดงทิศทาง ศักยภาพและความสามารถของประเทศ เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปและอย่างกว้างขวางว่า ปัจจุบันการดำเนินนโยบายทั้งในประเทศ และต่างประเทศ เป็นเรื่องที่สำคัญจำเป็นและจะต้องสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมต่างๆ ด้วย ประเทศใดมีบุคลากร ทรัพยากรหรือสิ่งต่างๆ พร้อม แต่ถ้าไม่รู้จักใช้ ไม่รู้จักบริหารโดยเฉพาะการบริหารจัดการเชิงนโยบายได้ ประเทศนั้นจะเสียเปรียบต่อประเทศอื่นหรือการพัฒนาประเทศ ประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน ความสำคัญของนโยบายบ่งชี้ชัดได้จากรัฐบาลทุกรัฐบาล จะต้องแถลงนโยบายในการบริหารประเทศ และต้องครอบคลุมทุกสาขาอาชีพและเหมาะสมกับประเทศด้วย เช่น การที่ประเทศไทยมีนโยบายเพื่อการเป็นครัวโลก ก็เพราะไทยมีความพร้อมในทรัพยากรด้านการเกษตรนั่นเอง นโยบายจึงมีความสำคัญอย่างมากต่อการพัฒนาและการดำรงอยู่ของประเทศ

2. ความสำคัญต่อประชาชน เนื่องจากนโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตทางการเมืองเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้น ประชาชนจึงสามารถแสดงออกซึ่งความต้องการของตนผ่านกลไกต่างๆ ทางการเมือง เช่น ผ่านพรรคการเมือง ผ่านกลุ่มอิทธิพลและผลประโยชน์ ผ่านระบบราชการ ผ่านนักการเมือง ผ่านฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น ความต้องการ (Demands) และการสนับสนุน (supports) ของประชาชนจะถูกนำเข้าสู่ระบบการเมือง (political system) ไปเป็นนโยบายสาธารณะเมื่อนโยบายสาธารณะถูกนำไปปฏิบัติและปรากฏผลลัพธ์ตาม เป้าหมายที่พึงปรารถนาจะทำให้ประชาชนได้รับความพอใจ และส่งผลต่อการมีคุณภาพชีวิตที่ดี ของประชาชน จะทำให้ประชาชนเชื่อมั่นและศรัทธาต่อการบริหารงานของรัฐบาลมากยิ่งขึ้น ในทางตรงกันข้าม หากผลลัพธ์และคุณภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่พึงปรารถนาของประชาชน จะส่งผลให้วิถีชีวิตของประชาชนตกต่ำ ปรากฏการณ์เช่นนี้จะทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นและศรัทธาต่อรัฐบาล รัฐบาลจะต้องพยายามปรับเปลี่ยนนโยบาย หรือปรับปรุงการนำนโยบายไปปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อเรียกศรัทธาคืนจากประชาชน ประชาชนอาจไม่ให้การสนับสนุนรัฐบาลอีกต่อไป ความสัมพันธ์

ระหว่างระบบการเมืองกับประชาชน จึงเป็นความสัมพันธ์แบบพลวัต (dynamic system) ดังนั้น นโยบายสาธารณะในฐานะที่เป็นผลผลิตของระบบการเมือง จึงส่งผลอย่างสำคัญต่อวิถีและคุณภาพชีวิตของประชาชน

จากแนวคิดของนักวิชาการที่นำเสนอมาแล้วข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า นโยบายมีความสำคัญต่อประเทศชาติและประชาชน ซึ่งหากนโยบายสาธารณะเป็นนโยบายที่ดีจะทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีอย่างเสมอภาคทั่วหน้า หากนโยบายสาธารณะมีลักษณะในทางตรงกันข้าม จะส่งผลให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน ยากจน ด้อยการศึกษา และคุณภาพชีวิตต่ำ นั่นหมายถึงจะส่งผลต่อการพัฒนาประเทศชาติเช่นเดียวกัน

## แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยการบริหารที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

### 1. ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการที่ทำให้เกิดผลลัพธ์ของนโยบายขึ้น โดยมีนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้หลายท่านดังนี้

สมบัติ อารังธัญวงศ์ (2550, หน้า 292) เสนอว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการที่จะชี้ถึงความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายและเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับคนจำนวนมาก เนื่องจากต้องอาศัยความตั้งใจไปสู่การกระทำ โดยเป็นการกระทำที่กำหนดทิศทางของทางเลือกเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในอนาคตตามที่กำหนด

สมพร เฟื่องจันทร์ (2552, หน้า 195) ได้สรุปว่า การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัตินั้น คือการปฏิบัติภายใต้ข้อกำหนดของนโยบาย โดยมีบุคคล คณะบุคคล ขั้นตอน/กระบวนการที่เข้ามาเกี่ยวข้อง และส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายโดยผ่านกระบวนการประเมินผลนโยบายอีกทีหนึ่ง

มยุรี อนุมานราชชน (2552, หน้า 218) ได้สรุปว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติหมายถึง การแปลงวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบายซึ่งอาจเป็นกฎหมาย หรือ คำสั่งของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีให้เป็นแนวทาง/แผนงาน/โครงการ กิจกรรมที่เป็นรูปธรรมประกอบด้วย การจัดหาทรัพยากรต่างๆ เพื่อดำเนินการให้สำเร็จจลุล่วงตามวัตถุประสงค์ การวางแผนโครงการเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ที่กำหนด การออกแบบองค์การ และการดำเนินงานให้เป็นไปตามแนวทางการดำเนินงานโครงการที่กำหนดไว้

ศุภชัย ยาวะประภาส (2552, หน้า 90) ได้อธิบายเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ 2 ประเด็น ประเด็นแรก คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการ นั่นคือ มีความต่อเนื่องไม่หยุดนิ่ง มีขั้นมีตอนในการดำเนินกิจกรรม ไม่ใช่กิจกรรมที่เกิดขึ้นชั่วคราวแล้วเลือนหายไป ไม่ใช่กิจกรรมที่ชั่ยกช่ยอน แต่เป็นกิจกรรมที่ต่อเนื่องไม่หยุดยั้ง แต่ละขั้นตอนมีความสัมพันธ์กันตลอดเวลา และประเด็นที่สอง คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายของนโยบาย

สัญญา เคนาภูมิและวัชรินทร์ สุทธิชัย (2556, หน้า 104) ได้สรุปความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การศึกษาเกี่ยวกับสมรรถนะขององค์การ ทั้งบุคคลและกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับนโยบายว่าจะสามารถใช้ทรัพยากรทางการบริหารทั้งหมด ปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายของนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่เพียงใด

จากความหมายข้างต้น พอจะสรุปความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติหมายถึง กระบวนการที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลดำเนินกิจกรรมตามขั้นตอนและแนวทางเพื่อปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายของนโยบาย

## 2. ความสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

นโยบายสาธารณะถือว่ามีสำคัญมากต่อทุกอย่างในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง วิธีชีวิตความเป็นอยู่ของพลเมืองในประเทศนั้นๆ หากนโยบายสาธารณะถูกนำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ย่อมจะทำให้ประชาชนอยู่ดีกินดี ความสำคัญเบื้องต้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ สามารถสรุปได้ดังนี้ (สัญญา เคนาภูมิ และวัชรินทร์ สุทธิชัย, 2556, หน้า 104 – 105)

2.1 การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นขั้นตอนที่สำคัญประการหนึ่งของกระบวนการนโยบาย (เป็นขั้นตอนที่ 2) เพราะถึงแม้ว่าเราจะกำหนดนโยบายดีเพียงใดก็ตาม แต่ถ้าไม่มีการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายนั้นก็ไร้ความหมาย กระบวนการนโยบายสาธารณะสามารถแบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอนใหญ่ๆ คือ การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย

2.2 เป็นกระบวนการแปลงนโยบาย ซึ่งเป็นแนวทางปฏิบัติอย่างกว้างๆ หรือมีลักษณะเป็นนามธรรมของรัฐบาล ให้มีลักษณะเป็นรูปธรรม โดยแปลงจากนโยบายเป็นรูปของแผนงาน (Program) และโครงการ (Project)



2.3 เป็นภารกิจที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งของฝ่ายข้าราชการประจำ ที่จะต้องรับภาระหน้าที่เป็นของตน หรือเป็นส่วนหนึ่งที่จะต้องดำเนินการ

2.4 เป็นหลักประกันที่สำคัญประการหนึ่ง ของฝ่ายการเมืองที่นโยบาย ของตนจะได้รับการปฏิบัติจากฝ่ายประจำอย่างจริงจัง

2.5 ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรง และทางอ้อม ต่อผู้ตัดสินใจนโยบาย ต่อกลุ่มเป้าหมาย ที่เกี่ยวข้อง และต่อหน่วยปฏิบัติงาน เพราะถ้าการนำนโยบายไปปฏิบัติสำเร็จ ผู้ตัดสินใจ นโยบาย หรือผู้กำหนดนโยบายก็จะได้รับการยอมรับ และความศรัทธาจากประชาชน ในขณะที่เดียวกันกลุ่มเป้าหมายที่ประสบปัญหา ก็ได้รับการแก้ไขปัญหาก็หรือการ ตอบสนองความต้องการของกลุ่มตน และหน่วยปฏิบัติงานก็จะได้รับคำชมเชย ขวัญกำลังใจตลอดจนการสนับสนุนงบประมาณอย่างต่อเนื่อง เป็นต้น

2.6 ถ้าการนำนโยบายไปปฏิบัติสำเร็จตามเป้าหมาย ย่อมเกิดความ คุ่มค่าของการใช้ทรัพยากร ไม่เกิดความสูญเปล่าในด้านการลงทุน ทรัพยากรในที่นี้รวมถึง บุคลากร งบประมาณวัสดุ อุปกรณ์ เวลา ฯลฯ ที่ต้องใช้ในการปฏิบัติงานทั้งหมด

2.7 การนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น มีความสำคัญต่อความก้าวหน้าในการ พัฒนาประเทศเป็นอย่างยิ่ง เพราะถ้า นำนโยบายไปปฏิบัติตามแผนงาน โครงการพัฒนา ต่างๆ ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ และเป้าหมายแล้ว ย่อมส่งผลให้ประชาชนอยู่ดี กินดี มีความสุข ในทางตรงข้าม ถ้า นำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว เกิดความล้มเหลว ย่อมหมายถึงการพัฒนาประเทศไม่เป็นไปตามที่กำหนดวัตถุประสงค์ และเป้าหมายอย่าง แน่นนอน ปัญหาของประชาชนก็จะไม่ได้รับการแก้ไข สูญเสียทรัพยากรในการแก้ไขปัญหา ดังนั้น ผู้มีหน้าที่ตัดสินใจนโยบาย หรือกำหนดนโยบายควรตัดสินใจเลือกนโยบาย ที่มีความ เป็นไปได้สูง และหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติก็ต้องมีสมรรถนะองค์การสูง เพื่อเป็น หลักประกันว่านโยบายที่นำไปปฏิบัติจะบรรลุผลสำเร็จ

### 3. ปัจจัยการบริหารที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยการบริหารที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

3.1 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติตามแนวคิดของ มยุรี อนุมานราชชน

มยุรี อนุมานราชชน (2552, หน้า 221 – 226) กล่าวว่า การบรรลุ

วัตถุประสงค์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะต้องประกอบด้วยปัจจัยที่สำคัญบางประการ ในทางปฏิบัติ ปัจจัยที่ควรจะต้องเกิดขึ้นก่อนที่จะมีการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่

### 3.1.1 สภาพแวดล้อมภายนอกหน่วยงานที่เอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

อุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นสิ่งที่ยอยู่นอกเหนือการควบคุมของผู้บริหารเพราะอุปสรรคนั้นมักอยู่ในสภาพแวดล้อมภายนอกตัวนโยบาย และอยู่ภายนอกหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ อุปสรรคนี้อาจเป็นอุปสรรคทางกายภาพ เช่น ภาวะภัยแล้ง การระบาดของโรคพืช หรืออาจเป็นอุปสรรคทางการเมือง กล่าวคือ แนวทาง/มาตรการที่จำเป็นต้องใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่เป็นที่ยอมรับ และถูกคัดค้าน โดยกลุ่มที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องหรือกลุ่มที่มีอำนาจขณะนั้น ได้แก่ พรรคการเมือง สหภาพแรงงาน ทหาร) และผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะอาจดำเนินการอะไรไม่ได้ นอกจากนี้ให้ข้อมูลแก่ผู้กำหนดนโยบายได้รับทราบปัญหาเพื่อนำไปปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบายนั้น

### 3.1.2 เวลาและทรัพยากรที่เพียงพอ สำหรับดำเนินการตามแนวทาง/แผนงาน/โครงการ

เงื่อนไขด้านเวลาและทรัพยากรมักจัดเป็นข้อจำกัดภายนอกตัวนโยบาย นโยบายที่มีความเป็นไปได้ทางด้านกายภาพและทางด้านการเมือง อาจจะไม่สัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด เนื่องจากทัศนคติของผู้เกี่ยวข้องคาดหวังจากนโยบายมากเกินไปในระยะเวลานานสั้น เหตุผลอีกประการหนึ่งก็คือ ข้อจำกัดด้านงบประมาณ อาจทำให้แนวทาง/แผนงาน/โครงการต้องเผชิญปัญหาด้านทรัพยากร ไม่เพียงพอ สิ่งที่ควรคำนึงถึงก็คือ งบประมาณไม่ใช่สิ่งเดียวกันกับทรัพยากร กระบวนการแปลงงบประมาณให้เป็นทรัพยากรอาจเกิดความล่าช้า ความกลัวที่จะต้องคืนงบประมาณที่ไม่ได้นำไปดำเนินงานในตอนสิ้นปีงบประมาณ ทำให้หน่วยงานภาครัฐใช้งบประมาณอย่างเร่งรีบ บางครั้งจัดสรรงบประมาณไปในแผนงาน/โครงการที่ไม่เกิดประโยชน์

### 3.1.3 การวางแผนจัดสรรทรัพยากรที่ต้องการใช้

ในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ต้องมีการผสมผสานทรัพยากร การไม่มีงบประมาณในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง ก่อความเสียหายที่ร้ายแรงน้อยกว่าการไม่มีทรัพยากรที่ต้องการใช้ เพราะงบประมาณอาจจะไม่สามารถแปรเปลี่ยนไปเป็นทรัพยากรที่ต้องการ เช่น ที่ดิน วัสดุอุปกรณ์ หรือแรงงานในขณะ

ที่ดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการ ผู้บริหารโครงการ และผู้ยกร่างโครงการจึงต้องใช้เทคนิคโครงข่ายในการวางแผน และควบคุมกำลังคนและสินค้าคงคลัง เทคนิคเหล่านี้ช่วยแก้ไขปัญหามีทรัพยากรมากเกินไป (bottleneck) และจัดสรรทรัพยากรให้เหมาะสมในขณะดำเนินงานโครงการ

3.1.4 นโยบายที่มีพื้นฐานอยู่บนทฤษฎี/หลักสาเหตุและผลลัพธ์ที่เชื่อถือได้

J.L. Pressman และ A. Wildavsky (1973) กล่าวว่า นโยบายคือสมมติฐาน (hypothesis) เกี่ยวกับเงื่อนไขที่ต้องเกิดขึ้นก่อนผลลัพธ์ที่คาดหวัง แนวความคิดเกี่ยวกับหลักเหตุผลของผู้กำหนดนโยบายก็คือ ถ้ากิจกรรม X เกิดขึ้น ณ เวลา  $t_1$  แล้วผลลัพธ์ Y จะเป็นผลตามมา ณ เวลา  $t_2$  ทุกนโยบายจะเป็นไปตามทฤษฎี/หลัก สาเหตุและผลลัพธ์ตามความเข้าใจของผู้กำหนดนโยบายแต่ความเข้าใจเหล่านี้มักไม่กล่าวไว้ ขณะนำนโยบายไปปฏิบัติ ถ้านโยบายล้มเหลวอาจเป็นเพราะทฤษฎี/หลักเหตุผลที่เป็นพื้นฐาน ขของนโยบายไม่ถูกต้องมากกว่าที่จะเป็นเพราะการดำเนินงานตามนโยบายไม่ดี

3.1.5 ความสัมพันธ์ระหว่างสาเหตุและผลลัพธ์เป็นความสัมพันธ์ทางตรง โดยไม่มีความสัมพันธ์อื่นใดมาแทรกซ้อน

ทฤษฎีซึ่งเป็นพื้นฐานของนโยบาย มีความสลับซับซ้อนเกินกว่าที่จะกล่าวง่ายๆ ว่า ถ้ากิจกรรม X เกิดขึ้น ณ เวลา  $t_1$  แล้วจะเกิดผลลัพธ์ Y ตามมา ณ เวลาถัดไปคือ  $t_2$  ความสัมพันธ์ที่เป็นเหตุเป็นผลอาจอธิบายได้ต่อไปว่า ถ้าเกิดกิจกรรม X แล้วจึงจะเกิดผลลัพธ์ Y และถ้าเกิดผลลัพธ์ Y แล้ว จึงจะเกิดผลกระทบ z J.L. Pressman และ A. Wildavsky (1973) กล่าวว่านโยบายอาศัยความสัมพันธ์เชิงเหตุและผลตามลำดับของเหตุการณ์ที่ต่อเนื่องกัน ยิ่งหลายฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันในเชิงเหตุและผลมากเท่าใด ความสัมพันธ์จะยิ่งสลับซับซ้อน เป็นไปได้ที่ฝ่ายต่างๆ จะไม่เข้าใจนโยบายนั้นอย่างถ่องแท้ ทำให้นโยบายไปปฏิบัติได้ไม่ดีเท่าที่ควรหรือมีแนวโน้มที่จะล้มเหลว ดังเช่นกรณีโครงการโอ๊กแลนด์ในประเทศสหรัฐอเมริกา ปี ค.ศ. 1960 ในขณะเดียวกัน (ทิพาวดี เมสวรรณ, 2541, หน้า 32 - 33) ในปี พ.ศ. 2544 รัฐบาลไทยนำนโยบายปฏิรูประบบราชการไปปฏิบัติ ได้แก่ มาตรการเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของรัฐ โครงสร้างอำนาจในระดับต่างๆ โครงสร้างและรูปแบบองค์การ ระบบบริหารและวิธีปฏิบัติงาน ระบบบริหารงานบุคคล กฎหมาย/ระเบียบวัฒนธรรมและค่านิยม ผลลัพธ์ที่คาดหวังซึ่งน่าจะเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2554 ก็คือ ระบบราชการที่มีสมรรถนะสูงในการเป็นกลไกการบริหาร

และจัดการประเทศให้สามารถแข่งขันในระดับโลก ระบบราชการจะประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ที่มีความสามารถ มีความซื่อสัตย์และมีจิตใจที่ต้องการตอบสนองความต้องการของประชาชน วัฒนธรรมและค่านิยมใหม่ในวงราชการได้แก่ ความตรงไปตรงมา ความโปร่งใส การทำงานเป็นทีม การทำงานเพื่อประชาชน และประพฤติดีประพฤดีชอบ นโยบายปฏิรูประบบราชการนี้ อาศัยความสัมพันธ์ พบสาเหตุและผลลัพธ์เป็นพื้นฐานของนโยบาย

### 3.1.6 ความสัมพันธ์แบบพึ่งพาระหว่างหน่วยงานอยู่ในระดับต่ำ

โดยทั่วไปการนำนโยบายไปปฏิบัติจนสัมฤทธิ์ผลในระดับสูง ต้องอาศัยหน่วยงานเดียวเท่านั้นที่รับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติจากกล่าวว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จต้องไม่พึ่งพาหน่วยงานอื่น ถ้ามีหน่วยงานอื่นเข้ามาเกี่ยวข้อง ความสัมพันธ์ดังกล่าวต้องเป็นความสัมพันธ์ในระดับต่ำและความสัมพันธ์นั้นต้องไม่ค่อยมีความสำคัญนัก การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความยุ่งยากสลับซับซ้อน เพราะต้องทำให้ผู้เกี่ยวข้องจำนวนมากเห็นพ้องกันหรือยอมรับตัวนโยบายนั้น ปัจจัยนี้ทำให้ผลลัพธ์ที่คาดหวังเกิดขึ้นได้ยาก

### 3.1.7 ความเข้าใจและความเห็นพ้องกันในวัตถุประสงค์

ความเข้าใจและความเห็นพ้องกันในวัตถุประสงค์อย่างสมบูรณ์ เป็นสิ่งจำเป็นตลอดระยะเวลาที่มีการนำนโยบายไปปฏิบัติ วัตถุประสงค์ของนโยบายควรจะถูกกำหนดในลักษณะเฉพาะเจาะจง และในลักษณะที่วัดได้เป็นตัวเลข/เชิงปริมาณ วัตถุประสงค์นั้นควรเป็นที่เข้าใจและเห็นพ้องกันในองค์การ รวมทั้งควรสอดคล้องกัน และสนับสนุนซึ่งกันและกัน เพื่อนำวัตถุประสงค์มาเป็นแนวทางกำหนดทิศทางและควบคุมโครงการ ในความเป็นจริง เป็นเรื่องยากที่จะกำหนดวัตถุประสงค์ในลักษณะดังกล่าว วัตถุประสงค์ที่เป็นทางการอาจจะไม่สอดคล้องกันเองและอาจจะขัดแย้งกัน เนื่องจากกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนำวัตถุประสงค์ที่ไม่เป็นทางการของกลุ่มเข้ามารวมไว้ใน วัตถุประสงค์ของนโยบาย/แผนงาน/โครงการ จึงทำให้เกิดความสับสนในวัตถุประสงค์ของนโยบายมากขึ้น วัตถุประสงค์ที่เป็นทางการมักจะไม่เป็นที่เข้าใจกัน เพราะกระทรวง กรมสำนักงานใหญ่ หรือหน่วยงานแม่ มักไม่ค่อยใช้การติดต่อสื่อสารจากล่างขึ้นบนและจากภายนอกองค์การ แม้ว่าวัตถุประสงค์จะเป็นที่เข้าใจและเห็นพ้องกันตั้งแต่ขั้นการกำหนดนโยบาย ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความเข้าใจและความเห็นพ้องกัน อาจแปรเปลี่ยนไปในช่วงอายุของนโยบาย/แผนงาน/โครงการ เพราะวัตถุประสงค์

ของนโยบายอาจจะเป็นวัตถุประสงค์ที่สืบเนื่องกัน เป็นวัตถุประสงค์ที่เพิ่มขึ้นจาก วัตถุประสงค์เดิม เป็นวัตถุประสงค์ที่ขยายจากวัตถุประสงค์เดิม และเป็นวัตถุประสงค์ใหม่ ซึ่งเข้ามาแทนที่ลักษณะของวัตถุประสงค์ดังกล่าวอาจทำให้กระบวนการนำนโยบายไป ปฏิบัติมีความยุ่งยาก และอาจจะทำให้นโยบายนั้นๆ ไม่ประสบความสำเร็จได้

### 3.1.8 การจัดกิจกรรมตามลำดับอย่างเหมาะสม

เพื่อให้วัตถุประสงค์ของนโยบายบรรลุสัมฤทธิ์ผล จะต้องกำหนด กิจกรรมต่างๆ ที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติต้องดำเนินงาน กำหนดรายละเอียดและลำดับ ของกิจกรรมทั้งหมด ในการนำนโยบายไปปฏิบัติมักมีปัญหาหรืออุปสรรคต่างๆ แต่เทคนิค โครงข่ายอาจนำมาใช้เป็นกรอบในการวางแผนและควบคุมโครงการ โดยระบุกิจกรรม ที่ต้องดำเนินการ ผู้ควมสัมพันธ์ของกิจกรรมต่างๆ และจัดวางลำดับของกิจกรรมอย่าง เป็นเหตุเป็นผล หลังจากนั้นก็ต้องมีการจัดการเพื่อให้เกิดความแน่ใจว่ากิจกรรมต่างๆ ได้ดำเนินการอย่างถูกต้องตามตารางเวลาและถ้าดำเนินการไม่ถูกต้องก็ต้องได้รับการแก้ไข ให้เหมาะสม

### 3.1.9 การติดต่อสื่อสารและประสานงานอย่างเต็มที่

การติดต่อสื่อสารและประสานงานอย่างเต็มที่ระหว่างฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการบริหารโครงการเป็นสิ่งจำเป็น C.C. Hood (1976, อ้างถึงใน มยุรี อนุมาน ราชชน, 2552, หน้า 226) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเต็มรูปแบบจะเกิดขึ้นได้ ต้องมีระบบการจัดการที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ไม่มีความขัดแย้งภายในองค์กร ทั้งนี้เพราะ โดยทั่วไปหน่วยงานและแผนกต่างๆ กลุ่มผู้เชี่ยวชาญและกลุ่มผู้ปฏิบัติงานต่างๆ ภายใน องค์กรมักมีค่านิยม วัตถุประสงค์ และผลประโยชน์ของตนเองที่ต้องการปกป้อง

การติดต่อสื่อสาร เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการประสานงาน ในการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยทั่วไป มักไม่มีการติดต่อสื่อสารที่สมบูรณ์ แม้ระบบ สารสนเทศอาจจะช่วยให้ได้ข้อมูลที่ต้องการ แต่ไม่ได้ให้หลักประกันว่าข้อมูลและคำสั่ง ของผู้ส่งข้อมูลจะมีการนำไปปฏิบัติตามที่กำหนดหรืออย่างที่เขาใจกัน ทั้งนี้เนื่องมาจากการ ประสานงานสัมพันธ์กับการใช้อำนาจส่วนตัวของผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งส่งผลต่อการนำนโยบาย ไปปฏิบัติ การประสานงานจึงไม่ใช่เพียงการติดต่อสื่อสารกันด้วยข้อมูล หรือการจัด โครงสร้างการบริหารที่เหมาะสมเท่านั้น

3.1.10 ผู้มีอำนาจหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติต้องได้รับการยอมรับ อย่างแท้จริง

c.c. Hood (1976) ให้ความหมายของ ความเชื่อฟัง/การยอมรับโดย ลื่นเชิงว่า หมายถึง การไม่ต่อต้านคำสั่งใดๆ แต่ถ้าในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เกิดการ ต่อต้านจากผู้ที่เกี่ยวข้อง ระบบข้อมูลที่มีอยู่ทั้งหมดจะต้องช่วยให้ทราบล่วงหน้าถึงปฏิกิริยา ที่ต่อต้าน เพื่อสามารถเข้ามาจัดการควบคุมการต่อต้านนั้นได้ทันที เงื่อนไขที่ทำให้การนำ นโยบายไปปฏิบัติเกิดขึ้นอย่างเต็มแบบก็คือ ผู้มีอำนาจหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ต้องมี อำนาจบารมีในการทำให้บุคคลอื่นทั้งภายในและภายนอกองค์กรยอมรับตนเอง เพื่อผู้มี อำนาจหน้าที่นั้นจะได้รับความเห็นชอบและสามารถประสานงานนโยบาย/แผนงาน/ โครงการ ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นต่อความสำเร็จของนโยบาย/แผนงาน/โครงการนั้น

3.2 ปัจจัยการบริหารที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติตามแนวคิดของ จุมพล หนีมพานิช

จุมพล หนีมพานิช (2554, หน้า 526) ได้กล่าวไว้ว่า ปัจจัยทางการ บริหารที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ที่สำคัญ มีดังนี้

### 3.2.1 ระบบการสื่อสาร

ในทรรศนะของ Edwards และ Sharkansky เห็นว่าปัจจัยทางการ บริหารปัจจัยนี้เป็นปัจจัยที่สามารถส่งอิทธิพลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำ นโยบายไปสู่การปฏิบัติได้ ที่เป็นเช่นนี้เพราะในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติบางนโยบาย จะต้องเกี่ยวข้องกับหลายองค์การ หลายหน่วยงาน ยิ่งจำนวนองค์การหรือหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติยิ่งมาก จำนวนบุคลากรที่ต้องเข้ามาเกี่ยวข้อง กับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติก็จะมีจำนวนมากตามไปด้วย

ประเด็นก็คือ จะมีการจัดหรือวางระบบการสื่อสารอย่างไรจึงจะ ทำให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกันในการนำนโยบายนั้นๆ ไปสู่การปฏิบัติ ในแง่นี้ต้องมีการจัด หรือวางระเบียบการสื่อสารให้ดี นั่นคือ การจัดวางระบบการสื่อสารนั้นจะต้องทำให้การ สื่อสารภายในระหว่างหน่วยงาน ระหว่างองค์การ ระหว่างบุคคล ระหว่างกลุ่มบุคคล ต้องมีทั้งประสิทธิผลและมีประสิทธิภาพด้วย

คำถามมีว่าการจัดวางระบบการสื่อสารที่มีประสิทธิผล และมี ประสิทธิภาพ คือ การจัดวางระบบการสื่อสารเช่นไร คำตอบก็คือ การจัดวางระบบการ สื่อสารที่มีประสิทธิผลก็คือ การจัดวางระบบการสื่อสารเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารที่ส่งกับ ความหมายของข้อมูลข่าวสารที่รับต้องตรงกัน หรือข้อมูลข่าวสารที่ผู้รับเมื่อรับแล้วจะต้อง

มีการแปลความหมายหรือตีความหมายที่ตรงกับข้อมูลข่าวสารที่ผู้ส่งตั้งใจส่งไป

ในแง่ดังกล่าวเวลาที่ผู้ส่งข้อมูลข่าวสารจะส่งข้อมูลข่าวสารไปให้กับผู้รับ ข้อมูลข่าวสารที่ทำให้เกิดการแปลความหมายหรือการตีความหมายที่ตรงกัน ผู้ส่งสารบางครั้งก็จะการสื่อสารด้วยว่า จะใช้ช่องทางไหนดี อาทิ ด้วยการเขียนบันทึกจดหมายหนังสือ คู่มือที่แสดงขั้นตอนวิธีการดำเนินการ วิธีปฏิบัติ หรือใช้ E-mail หรือช่องทางอื่นใด ที่ผู้ส่งสารคิดว่าจะทำให้ผู้รับสารเข้าใจตรงกัน ประเด็นนี้ ถ้าไม่มีการระมัดระวังในเรื่องเหล่านี้ ก็จะมีผลที่ทำให้ผู้รับสารที่จะเป็นผู้นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเกิดความเข้าใจผิดและนำไปสู่การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่ล้มเหลวได้

สำหรับการจัดวางระบบการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ หมายถึง การจัดวางระบบการสื่อสารที่มีการใช้ทรัพยากร (Resources) ในการสื่อสารต่ำสุด ยกตัวอย่างเช่น เรื่องของ “เวลา” ซึ่งเป็นทรัพยากรอย่างหนึ่งที่มีการใช้ไปในการสื่อสารที่ผู้ส่งสารซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้บริหารจะต้องคำนึงว่าจะต้องใช้วิธีการสื่อสารเช่นไรจึงจะทำให้ผู้รับสารในฐานะเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเข้าใจ อาทิ โดยวิธีการพบปะพูดคุยกันเป็นการส่วนตัวกับผู้รับนโยบายไปสู่การปฏิบัติ หรือ จะใช้การบันทึกข้อความ หรืออาจจะใช้การประชุม โดยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายนั้นไปสู่การปฏิบัติมารับทราบร่วมกัน แทนการพบปะพูดคุยกันเป็นการส่วนตัวที่อาจจะต้องใช้เวลามาก

แต่ไม่ว่าจะใช้วิธีการสื่อสารวิธีใด ผู้บริหารหรือผู้ส่งสารต้องตระหนักว่าวัตถุประสงค์ของการสื่อสารดังกล่าว เป็นไปเพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องสามารถนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผลโดยคุ้มค่าในเรื่อง “เวลา” “ค่าใช้จ่าย” ที่เกิดขึ้นตามมาด้วย เป็นต้น

นอกจากนี้การสื่อสารจะมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด นอกจากขึ้นอยู่กับปัจจัยดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังขึ้นอยู่กับองค์ประกอบดังต่อไปนี้ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ความชัดเจนของข้อมูลข่าวสาร และ ความสอดคล้องกันของข้อมูลข่าวสาร

3.2.1.1 การเผยแพร่ข่าวสาร ปกติแล้วการติดต่อสื่อสารจะมีประเภทจากระดับบนสู่ระดับล่าง และจากระดับล่างสู่ระดับบน การสื่อสารจากระดับบนสู่ระดับล่างส่วนใหญ่จะเป็นการส่งสารในแง่ที่ว่า การตัดสินใจดำเนินการนโยบายหรือการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้ตกลงเรียบร้อยแล้ว โดยมีรายละเอียดในวิธีการปฏิบัติและหน่วยงานรวมทั้งบุคลากรที่รับผิดชอบถูกกำหนดไว้เรียบร้อยแล้วด้วย ซึ่งปกติแล้วไม่ใช่สิ่ง

ที่ทำได้ตรงไปตรงมาอย่างที่ควรจะเป็น

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติบางครั้งระบบการติดต่อสื่อสารไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทั้งนี้เพราะเกิดการขาดตอนของข้อมูลข่าวสารในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่ง ขณะเดียวกัน ปัญหาสำคัญที่มักเกิดขึ้นก็คือ ไม่มีการนำข้อมูลข่าวสารไปเผยแพร่อย่างเป็นระบบ เป็นขั้นตอน และอย่างต่อเนื่อง ผลเลยทำให้การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ

3.2.1.2 ความชัดเจนของข้อมูลข่าวสาร ในหลักการสื่อสารเพื่อให้ผู้นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติทราบถึงวัตถุประสงค์และรายละเอียดต่างๆ ของนโยบายนั้นๆ นอกจากจะขึ้นอยู่กับเผยแพร่ข่าวสารแล้ว ยังขึ้นอยู่กับความชัดเจนของข่าวสารที่ต้องการเผยแพร่ด้วย โดยทั่วไปผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมักได้รับข้อมูลข่าวสารที่คลุมเครือ ไม่ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่ว่าจะนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างไร เมื่อไร ขอบเขตนโยบายมีแค่ไหน โดยทั่วไปความคลุมเครือเหล่านี้มักเริ่มตั้งแต่ “ภาษา” ที่ใช้ นโยบายมักใช้คำที่มีความหมายกว้าง เข้าใจได้หลายแง่หลายมุม

นอกจากนี้ หากนโยบายนั้นมีความคลุมเครือก็อาจส่งผลให้การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเป็นไปในแนวทางที่ผิดแผกจากเจตนารมณ์ดั้งเดิมของนโยบาย ขณะเดียวกันอาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่กว้างไกลเกินกว่าที่คาดคิดได้ แต่นั่นไม่ได้หมายความว่านโยบายทั้งหลายจะมีแต่ความคลุมเครือ ตามความเป็นจริงแล้ว นโยบายที่รัฐบาลแถลงไว้ต่อรัฐสภาบางนโยบายเท่านั้นที่มีความคลุมเครือ ขณะเดียวกันนโยบายบางประเภทที่อาจมีลักษณะที่เจาะจงตายตัวจนเกินไป ผลทำให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับนโยบายที่ชัดเจนเจาะจงเกินไปจนไม่เปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติหรือผู้ที่นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้ใช้ดุลพินิจเลย ในกรณีเช่นนั้นนโยบายที่มีลักษณะดังกล่าว แนนอนยอมจะก่อให้เกิดความยุ่งยากในการนำนโยบายนั้นๆ ไปสู่การปฏิบัติเช่นกัน เนื่องจากผู้ปฏิบัติต้องจัดการตามแนวปฏิบัติที่วางไว้อย่างเคร่งครัด บางครั้งทำให้ไม่สามารถปรับใช้กับบริบทหรือสถานการณ์หลายๆ ประการได้ ที่สำคัญบางครั้ง ทำให้ผู้ปฏิบัติต้องระวังอย่างมากเพื่อให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่นโยบายวางไว้โดยไม่คำนึงถึงเป้าหมายของนโยบายตัวอย่างเช่น นโยบายสวัสดิการที่พักอาศัยของหน่วยราชการบางแห่งระบุไว้อย่างชัดเจนว่า บุคลากรที่จะพักอาศัยในสถานพักอาศัยที่จัดไว้เป็นสวัสดิการต้องยื่นใบสมัครล่วงหน้า 1 เดือน การยื่นใบสมัครต้องมีหลักฐานต่างๆ ประกอบ และที่สำคัญมีความจำเป็นเรื่องที่พักอาศัย เป้าหมายหลักของนโยบาย คือ ต้องการให้สวัสดิการแก่บุคลากรที่มีความจำเป็นจริงๆ



เท่านั้น จึงกำหนดเงื่อนไขต่างๆ ในเรื่องคุณสมบัติ การยื่นใบสมัคร และอื่นๆ มีลักษณะเฉพาะเจาะจงมากๆ แต่เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบต้องปฏิบัติตามปัญหาอาจเกิดขึ้น เช่น บางคนอาจสมัครเข้าไปเพียง 1 วัน บางคนสมัครตามกำหนดแต่มีปัญหาทางใจไม่สามารถอยู่ในที่พักได้ เหล่านี้เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้ทำให้ผู้รับผิดชอบทำงานด้วยความยากลำบาก และอี้อัดใจพอสมควร การปฏิบัติตามข้อบังคับอย่างชัดเจนอาจทำให้เป้าหมายของนโยบายนั้นๆ ไม่สามารถบรรลุผล ขณะเดียวกันตามนโยบายดังกล่าวอาจก่อให้เกิดปัญหาตามมาในภายหลัง

อย่างไรก็ตาม ปัญหาหลักที่มักเกิดขึ้นในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมักได้แก่ความคลุมเครือไม่ชัดเจนของแนวปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายทั้งหลายสาเหตุสำคัญ คือนโยบายส่วนมากมีความสลับซับซ้อนยุ่งยากเกินกว่าที่ผู้กำหนดนโยบายทั้งหลายจะสามารถเข้าใจอย่างทะลุปรุโปร่งถึงรายละเอียดทุกชั้นทุกตอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายที่ริเริ่มมาเป็นครั้งแรกๆ ประสบการณ์ทั้งด้านบวกและลบไม่มีการบันทึกไว้ ต้องคาดเดาเอาเอง ซึ่งหลายครั้งเมื่อนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอาจเกิดการแปรเปลี่ยนมากมาย ยากแก่การระมัดระวังล่วงหน้า อีกทั้งผู้กำหนดนโยบายทั้งหลายไม่มีใครมีเวลาเพียงพอที่จะสนใจรายละเอียดในทุกเรื่องราว บางครั้งมักทิ้งรายละเอียดให้ผู้ปฏิบัติต้องใช้ดุลพินิจพิจารณาตนเอง ตรงนี้อาจก่อให้เกิดผลลัพธ์ (Outcomes) ที่ต่างไปจากเจตนารมณ์ของผู้กำหนดนโยบายดังกล่าวมาแล้วก็ได้ โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้ปฏิบัติในระดับสูงมักไม่มีเวลามากเช่นเดียวกันจึงมักจะทิ้งรายละเอียดให้กับผู้ปฏิบัติระดับต่ำกว่าตามลำดับสุดท้ายการใช้ดุลพินิจอยู่ในมือผู้ปฏิบัติระดับล่างซึ่งอาจไม่ทราบกระจ่างชัดว่าเป้าหมายหรือเจตนารมณ์ของนโยบายคืออะไร ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นอันเนื่องจากการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ จึงอาจทำให้การนำนโยบายนั้นๆ ไปสู่การปฏิบัติเกิดความล้มเหลวได้

3.2.1.3 ความสอดคล้องกันของข้อมูลข่าวสาร การสื่อสารจะมีประสิทธิภาพมากน้อยแค่ไหนนอกจากจะขึ้นอยู่กับกลไกวิธีการในการเผยแพร่ข่าวสารและความชัดเจนของข่าวสารดังกล่าวมาแล้ว คุณลักษณะที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือความสอดคล้องกันของข้อมูลข่าวสาร นั่นคือข้อมูลข่าวสารทั้งหลายทั้งปวงที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติต้องไม่ขัดแย้งกัน หลายครั้งหลายนโยบายอาจมีความชัดเจนแต่ขาดความสอดคล้องกันเมื่อเป็นเช่นนี้รัฐบาลบางประเทศที่มีนโยบายให้สถาบันการศึกษาของรัฐได้ฟังตนเองให้มากที่สุดจะพยายามเข้มงวดในการจัดสรรงบประมาณ ขณะเดียวกันก็จะไม่มีการประกาศอย่างเปิดเผยว่าเห็นด้วยกับการให้

สถาบันการศึกษาเหล่านั้นเพิ่มค่าธรรมเนียมนการศึกษา ซึ่งความขัดแย้งกันลักษณะนี้ทำให้สถาบันการศึกษาต่างๆ มีความยุ่งยากลำบากในการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าว

นอกจากนี้ หน่วยงานหรือองค์กรบางแห่งที่มีนโยบายส่งเสริมขวัญกำลังใจของบุคลากรในหน่วยงานหรือในองค์กรของตน กลับเข้มงวดกับการใช้จ่ายเพื่อเป็นรางวัลแก่บุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ได้ดี ในกรณีของตัวอย่างดังกล่าวจะทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมีความยุ่งยากลำบากใจเช่นกัน

### 3.2.2 ทฤษฎีการที่จัดสรรให้การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

ในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจะมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด นอกจากจะขึ้นอยู่กับการสื่อสารที่ชัดเจน เข้าใจง่าย ทั่วถึงทันเวลา และไม่ขัดแย้งกันดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังขึ้นอยู่กับความชัดเจนของทรัพยากรที่จำเป็นต่อการนำนโยบายนั้นๆ ไปสู่การปฏิบัติด้วย เมื่อเป็นเช่นนั้นนโยบายบางนโยบายที่มีการวางแผนปฏิบัติไว้อย่างเป็นระบบ ชัดเจน มีเป้าหมายที่กระจ่างชัดเจน แต่อาจไม่บรรลุเป้าหมายเลยถ้าขาดทรัพยากรที่จำเป็นทั้งหลายทั้งปวง ทรัพยากรเหล่านี้ได้แก่

#### 3.2.2.1 ทรัพยากรทางด้านบุคลากร ในแง่ของหลักการ

ทรัพยากรที่อาจกล่าวได้ว่าเป็นหัวใจของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติคือบุคลากรที่มักมีปัญหาในเชิงปริมาณหรือจำนวน บุคลากรที่ไม่เพียงพอต่อการนำนโยบายนั้นๆ ไปสู่การปฏิบัติ

นอกจากนี้ บางนโยบายที่มีปัญหาที่ประสบอยู่เสมอก็คือการขาดแคลนทรัพยากรที่จำเป็นเกี่ยวกับปัญหานี้เป็นที่ได้ยินได้ฟังบ่อยครั้ง มีการกล่าวกันว่าหน่วยงานหลายแห่งขาดบุคลากรที่มีศักยภาพหรือมีความสามารถ (Competencies) และบางแห่งขาดแคลนบุคลากรที่ต้องรับผิดชอบในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ยกตัวอย่างนโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค ที่นโยบายนี้แม้จะเป็นนโยบายประชานิยม แต่หลายฝ่ายเห็นว่าเป็นนโยบายที่ดีแต่มีปัญหาบุคลากรทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ

อย่างไรก็ตาม เกี่ยวกับเรื่องของทรัพยากรทางด้านบุคลากร ข้อที่น่าสังเกตประการหนึ่งคือ บางครั้งจำนวนบุคลากรรวมทั้งหน่วยงานหรือองค์กรมักไม่ได้ขาดแคลนบุคลากร แต่ในบางจุดของหน่วยงานเท่านั้นที่มีปัญหาเรื่องบุคลากร ที่การกระจายตัวของบุคลากรในบางหน่วยงานไม่สมดุลและไม่สอดคล้องกับลักษณะความจำเป็น ของแต่ละงานในหน่วยงาน นอกจากนี้ปัญหาเรื่องของปริมาณของบุคลากรแล้วเกี่ยวกับเรื่องของคุณภาพของบุคลากรบางครั้งก็เป็นปัญหาสำคัญ

ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน ทั้งนี้เพราะหลายครั้งบุคลากรที่มีอยู่ขาดแคลนทักษะในงาน ต้องฝึกฝนอบรมให้คล่องแคล่วซึ่งต้องใช้เวลานาน และหลายครั้งเมื่อมีความรู้ทักษะที่พอเพียงจะใช้ประโยชน์ได้แล้ว แต่ปรากฏว่าบุคลากรที่มีคุณลักษณะดังกล่าวอาจย้ายงานหรือลาออกไปก็มี เมื่อเป็นเช่นนี้การขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ทักษะในงานแน่นอนย่อมก่อให้เกิดความล่าช้า และนำไปสู่ความผิดพลาดที่ไปมีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างมาก

ปัญหาเรื่องบุคลากรนี้มักเป็นปัญหาสำคัญของการนำนโยบายใหม่ๆ ไปสู่การปฏิบัติ โดยเฉพาะนโยบายที่มีการริเริ่มใหม่มักต้องการจำนวนบุคลากรจำนวนมากที่มีความรู้และเข้าใจงาน ซึ่งบุคลากรเหล่านี้มักไม่มีอยู่ในทันทีที่ต้องค่อยๆ ฝึกอบรมและต้องค่อยพัฒนา ซึ่งบางครั้งต้องอาศัยเวลายาวนานเป็นปีหรือสองสามปี ผลทำให้การดำเนินงานมีความล่าช้า นอกจากนี้ หลายครั้งงบประมาณที่มีอยู่อาจไม่เพียงพอที่จะนำไปใช้ในการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรเหล่านี้ขึ้นมาได้ทัน และถ้าจะใช้วิธีการโอนย้ายจากหน่วยงานอื่นก็จะมีปัญหามากขึ้นไปอีก ในแง่นี้ปัญหาเรื่องบุคลากรจึงมักเป็นปัญหาสำคัญของการนำนโยบายใหม่ไปสู่การปฏิบัติ

#### 3.2.2.2 ข่าวดสารข้อมูล เนื่องจากเรื่องของบุคลากร

จะมีความสำคัญทั้งในแง่ของปริมาณและคุณภาพแล้ว ในการที่จะรับผิดชอบในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติรวมทั้งต้องมีความรู้ มีทักษะที่ดีแล้ว บุคคลเหล่านี้ยังต้องสามารถทราบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับนโยบายต่างๆ ที่ตนต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับหรือนำนโยบายเหล่านี้ไปสู่การปฏิบัติอย่างต่อเนื่องและทันเวลา ทั้งนี้เพราะข้อมูลข่าวสารเหล่านี้จะมีความสำคัญมากยิ่งขึ้นถ้านโยบายนั้นๆ เกี่ยวข้องกับเรื่องเทคนิคต่างๆ

#### 3.2.3 ภูมิหลังและค่านิยมของผู้นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จหรือให้ได้ผลนั้น นอกจากผู้ปฏิบัติจะต้องรู้ว่าตนต้องทำอะไร อย่างไร และมีความรู้ความสามารถตลอดจนการมีทักษะที่จะกระทำแล้ว ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายนั้นๆ ไปสู่การปฏิบัติต้องมีความปรารถนา ตลอดจนความตั้งใจและมีการทุ่มเทกายใจ อย่างจริงจังที่จะนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติด้วย ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายนั้น ผู้ปฏิบัติมักมีอิสระพอสมควรในการตัดสินใจในการใช้ดุลพินิจ การมีโอกาสใช้ดุลพินิจนี้เองเป็นการเปิดช่องให้ผู้ปฏิบัติบางครั้งสามารถปิดเบือนเจตนารมณ์ของนโยบายได้หลายทางด้วยกัน อาทิ

สามารถเลือกปฏิบัติเฉพาะคำสั่งหรือข้อบังคับที่ไม่ขัดกับ

ความรู้สึก ค่านิยม และผลประโยชน์ส่วนตัว ผู้ปฏิบัติเมื่อไม่เห็นด้วยกับคำสั่งหรือข้อปฏิบัติใดก็อาจบิดเบือนคำสั่งหรือข้อปฏิบัตินั้นๆ ผลทำให้ผลลัพธ์ของการนำนโยบายดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติออกมาต่างกับเจตนารมณ์เดิมของนโยบาย

ผู้ปฏิบัติส่วนใหญ่บางทีมีความรู้สึกกว่าพวกตนมีความรู้ความสามารถ ในเรื่องที่พวกตนรับผิดชอบมากกว่าใครอื่น เมื่อผู้ปฏิบัติดังกล่าวมีความรู้สึกดังที่กล่าวมาและเห็นว่านโยบายนั้นๆ ไม่ค่อยตรงกับที่พวกตนคิด อาจปฏิบัติตนเป็นปรปักษ์กับนโยบายเลยก็เป็นได้

3.2.4 ระเบียบวิธีการ ขั้นตอนในการดำเนินการ โดยทั่วไปเมื่อเวลาที่เรากล่าวถึงระเบียบวิธีการ ขั้นตอนในการดำเนินการในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เรามักจะหมายถึงธรรมเนียมปฏิบัติที่ใช้อยู่เป็นประจำในการดำเนินการกิจกรรมต่างๆ ไปที่เป็นเรื่องปกติธรรมดา ปกติแล้วระเบียบวิธีการขั้นตอนในการดำเนินการเหล่านี้เป็นกลไกที่ช่วยให้บุคลากรทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ สามารถจัดการกับปัญหาและกิจการทั้งหลายที่รับผิดชอบโดยไม่ต้องหยุดคิดและวิเคราะห์ เพื่อค้นหาวิธีการที่ดีที่สุดในการทำงาน

อย่างไรก็ตาม มีงานหลายอย่างหลายประการที่มีลักษณะต่างไปจากงานที่ปฏิบัติเป็นประจำ เป็นงานที่เกิดขึ้นเป็นกรณีพิเศษ เป็นครั้งคราวซึ่งไม่มีระเบียบวิธีการขั้นตอนในการดำเนินการกำหนดไว้ล่วงหน้าว่าควรทำอะไรก่อน อะไรหลัง และอย่างไร กรณีเช่นนี้ บุคลากรที่เกี่ยวข้องในกรณีดังกล่าวนี้มักจะมีปัญหาในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงไปได้ ปัญหาตรงนี้เป็นปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้ในการนำนโยบายใดนโยบายหนึ่งไปสู่การปฏิบัติได้

3.3 ปัจจัยการบริหารที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติตามแนวคิดของสมพร เฟื่องจันทร์

สมพร เฟื่องจันทร์ (2552, หน้า 225 - 226) ได้วิเคราะห์ว่า การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติมีความซับซ้อนเป็นอย่างมาก มีปัจจัยที่ต้องนำมาพิจารณาเมื่อมองการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ปัจจัยต่อไปนี้จะปัจจัยหลัก

#### 3.3.1 สาธารณะหรือเนื้อหาสาระของนโยบายสาธารณะ

เป็นปัจจัยหลักอีกปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ซึ่งจะประกอบไปด้วย ลักษณะของนโยบาย วัตถุประสงค์ของนโยบาย

#### 3.3.2 ความร่วมมือระหว่างผู้กำหนดนโยบายและผู้นำนโยบาย

## ไปปฏิบัติ

ปัจจัยในส่วนนี้ก็นับได้ว่าเป็นปัจจัยหลักเหมือนกัน ทั้งนี้เพราะตัวผู้นำเอานโยบายไปปฏิบัติให้ความร่วมมือและมีทัศนคติที่ดีต่อผู้ออกคำสั่ง หรือผู้มอบหมายนโยบาย ถ้าระดับความร่วมมือมีสูง โอกาสที่นโยบายจะถูกนำไปปฏิบัติ และประสบความสำเร็จก็มีอยู่สูง

### 3.3.3 ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

ปัจจัยด้านนี้ก็มีความสำคัญ เนื่องจากสำหรับหน่วยงานที่ได้รับ การจัดตั้งขึ้นใหม่มักมีปัญหาในการปฏิบัตินโยบายที่จะประสบความสำเร็จมักเป็นนโยบาย ที่มอบหมายให้กลุ่มหน่วยงานที่มีอยู่แล้ว และมีแนวโน้มเห็นด้วยกับนโยบายนี้ ยิ่งกว่านั้น ลักษณะของหน่วยงานก็มีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลว เป็นต้น กล่าวคือ ถ้าเป็น หน่วยงานขนาดเล็กที่ใช้การบังคับบัญชาสั้น แต่มีจำนวนผู้ใต้บังคับบัญชาจำนวนมาก มักจะประสบความสำเร็จในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ในทางตรงกันข้ามถ้า หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ สายการบังคับบัญชายาว แต่ในแต่ละช่วงชั้นการบังคับ บัญชามีผู้ใต้บังคับบัญชาน้อย มักจะมีปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกเสียจากได้ ผู้บังคับบัญชาที่มีภาวะผู้นำเข้มแข็งเท่านั้น ที่จะมีโอกาสนำนโยบายไปปฏิบัติ ประสพผลสำเร็จ

### 3.3.4 วัตถุประสงค์ของนโยบายนั้นๆ

การทำความเข้าใจถึงวัตถุประสงค์นโยบายเป็นอีกปัจจัยหนึ่ง ที่มีความสำคัญ กล่าวคือวัตถุประสงค์นโยบายที่ชัดเจนหรือคลุมเครือย่อมมีผลต่อการ ปฏิบัติที่แตกต่างกัน

### 3.3.5 การติดต่อสื่อสารและประสานงานอย่างเต็มที่

การนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเต็มรูปแบบจะเกิดขึ้นได้ก็ต้องมี ระบบการจัดการที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ไม่มีความขัดแย้งภายในองค์การ ทั้งนี้ การ ติดต่อสื่อสารเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการประสานงานในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้น ปัจจัยนี้จึงมีส่วนสำคัญกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

### 3.3.6 ทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

โดยที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไม่เพียงแต่จะรู้เกี่ยวกับนโยบายที่ จะต้องปฏิบัติเท่านั้น แต่จะต้องเป็นผู้มีทัศนคติที่จะนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติให้บรรลุผลด้วย

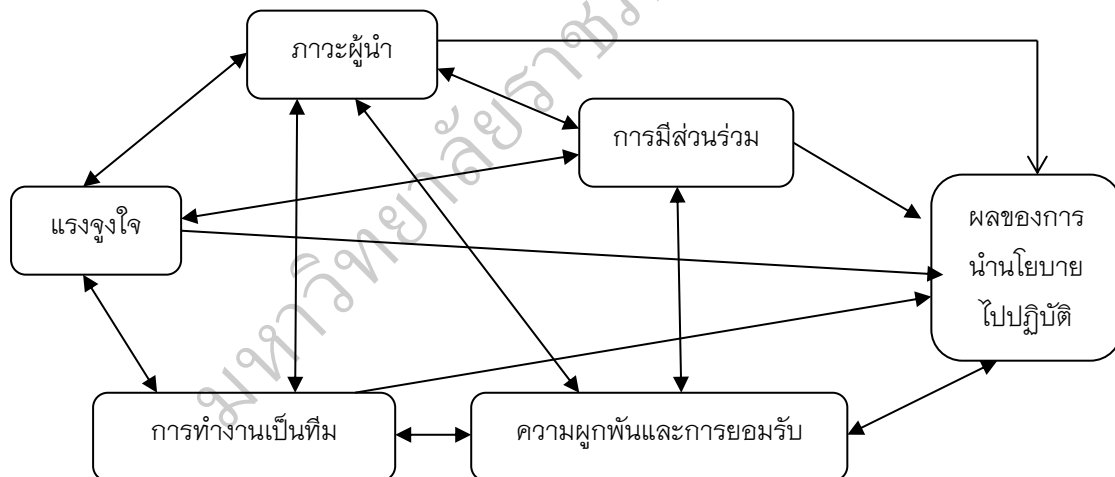
## 4. ตัวแบบการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการนโยบาย ซึ่งจะมี ความเกี่ยวข้องกับปัจจัยต่างๆ ตลอดเวลา จากการศึกษาผลงานทางวิชาการและงานวิจัย ที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติพบว่ามียุทธศาสตร์ที่สัมพันธ์จำนวนมาก ซึ่งผู้วิจัยขอเสนอในรูปแบบของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติตามแนวคิด ของนักวิชาการต่างๆ ดังนี้

#### 4.1 ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การตามแนวคิด

ของ วรเดช จันทรรศ

วรเดช จันทรรศ (2539, หน้า 458) ได้นำเสนอตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การว่า องค์การที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ควรสร้างความผูกพันและการยอมรับในนโยบาย โดยเน้นการมีส่วนร่วม ด้วยการใช้นโยบายที่ชัดเจนและภาวะผู้นำของผู้บริหารในองค์การ เพื่อสร้างทีมงานที่มีประสิทธิภาพในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตั้งแต่ขั้นกำหนดนโยบายและวางแผนงานโครงการ สามารถนำเสนอ ดังภาพประกอบ 2

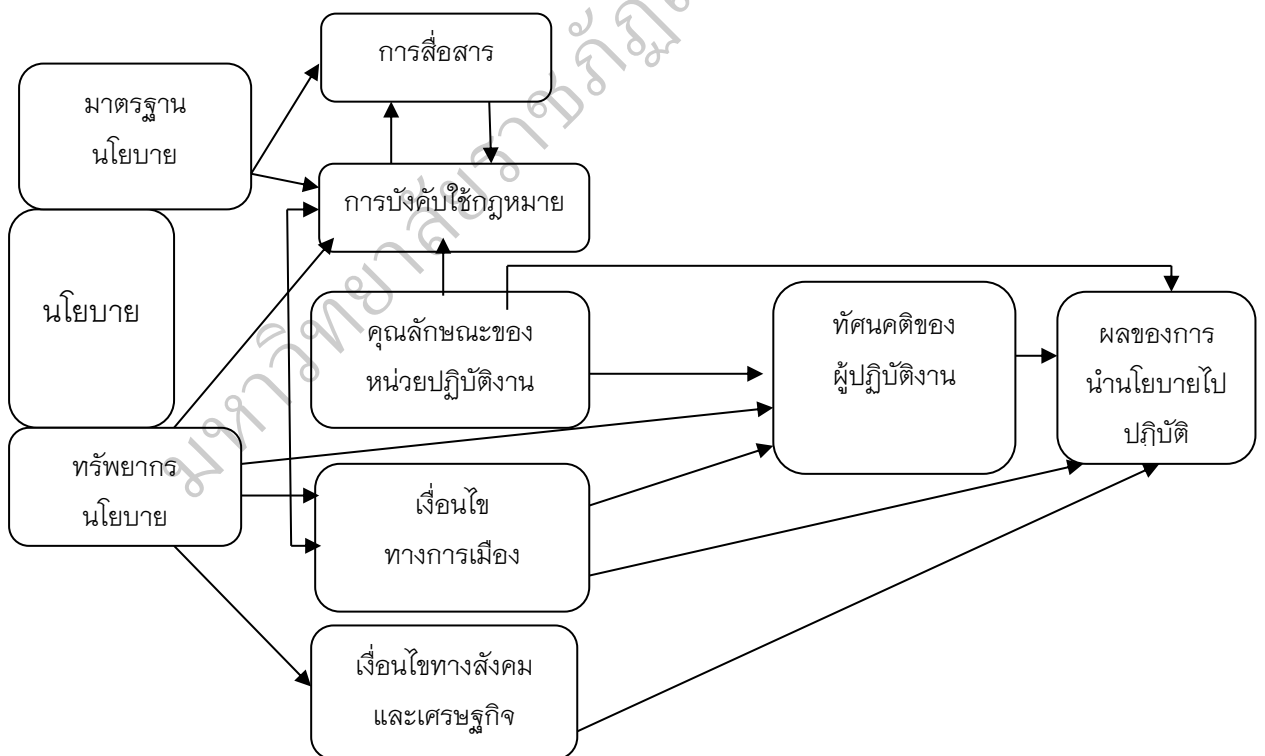


ภาพประกอบ 2 ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ (วรเดช จันทรรศ, 2539, หน้า 458)

#### 4.2 ตัวแบบขององค์การในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตามแนวคิด

ของ C.E. Van Horn และ D.S. Van Meter

C.E. Van Horn and D.S. Van Meter (1976) โดยให้ความสำคัญต่อความสัมพันธ์ระหว่างองค์การของรัฐที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างองค์การเป็นตัวตัดสินผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ ด้วยเหตุนี้ในการประเมินผลการปฏิบัติงานจึงต้องคัดเลือกเกณฑ์ที่เหมาะสมเพื่อวัดผลการปฏิบัติงานขององค์การว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายหรือไม่ การวัดผลการปฏิบัติงานจะพิจารณาถึงผลการดำเนินงานตามนโยบายว่าหมายถึงอะไรกิจกรรมในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความเหมาะสมหรือไม่ และองค์การมีความสามารถในการเสนอแนวทางแก้ไขความผิดพลาดที่อาจจะเกิดขึ้นมากน้อยเพียงใด ตัวแบบนี้มุ่งอธิบายปัจจัยต่างๆ ที่มีความสำคัญต่อการนำนโยบายระดับชาติไปปฏิบัติ ได้แก่มาตรฐานนโยบาย ทรัพยากร นโยบาย การสื่อสาร ข้อความ เงื่อนไขทางการเมือง เงื่อนไขทางสังคมและเศรษฐกิจ และทัศนคติของผู้ปฏิบัติงาน นำเสนอดังภาพประกอบ 3



ภาพประกอบ 3 ตัวแบบสหองค์การในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

(C.E. Van Horn and D.S. Van Meter, 1976)

จากภาพประกอบ 3 C.E. Van Horn and D.S. Van Meter ได้อธิบาย รายละเอียดของปัจจัยข้างต้น ดังนี้

4.2.1 มาตรฐานนโยบาย หมายถึง รายละเอียดของวัตถุประสงค์ ของนโยบายในลักษณะที่เป็นปริมาณหรือคุณภาพ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานตาม นโยบาย มาตรฐานนี้ควรเชื่อมโยงกับการวัดผลการปฏิบัติงาน ส่วนใหญ่ นโยบายจะกำหนด มาตรฐานไว้ในกฎระเบียบของแผนงานและกฎหมาย เพื่อให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติทุกระดับ เข้าใจอย่างเดียวกันว่าควรปฏิบัติงานอย่างไร มาตรฐานจึงเป็นองค์ประกอบที่มีอิทธิพล ต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติและทำให้นโยบายนำไปปฏิบัติอย่างสัมฤทธิ์ผล

4.2.2 ทรัพยากรนโยบาย หมายถึง งบประมาณ ผู้ปฏิบัติงาน วัสดุ อุปกรณ์และเครื่องมือ เครื่องใช้ รวมทั้งสารสนเทศที่นำมาใช้ในกระบวนการนำนโยบาย ไปปฏิบัติ ทรัพยากรดังกล่าวต้องมีปริมาณเพียงพอและมีคุณภาพตามที่ต้องการ เช่น ผู้ปฏิบัติงานมีความรู้ความสามารถ งบประมาณที่สนับสนุนนโยบายต้องมากพอ สารสนเทศที่ใช้ในการดำเนินงานต้องถูกต้องสมบูรณ์ เป็นต้น จึงจะทำให้นโยบาย ประสบความสำเร็จ

4.2.3 การสื่อข้อความ หมายถึง การติดต่อสื่อสารระหว่างผู้ กำหนดนโยบายไปยังผู้ปฏิบัติงานตามนโยบาย ให้เข้าใจชัดเจนเกี่ยวกับงานที่ได้รับ มอบหมายและสิ่งที่จะต้องดำเนินงานในกระบวนการปฏิบัติงาน ดังนั้น การสั่งการหรือ คำชี้แจงจากผู้บริหารระดับประเทศหรือ รัฐบาลกลางไปยังหน่วยงาน/องค์การระดับรองๆ ลงมาต้องถูกต้อง ชัดเจน และไม่ถูกบิดเบือนโดยการตีความโดยผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

4.2.4 การบังคับใช้กฎหมาย ในการดำเนินการประกาศใช้นโยบาย หนึ่งๆ ผู้มีอำนาจตัดสินใจหรือฝ่ายบริหารจะต้องตราข้อมติหรือนั้นขึ้นเป็นกฎหมาย กฎหมาย ที่ฝ่ายบริหารระดับประเทศตราขึ้นเรียกว่า กฎฎีกา ซึ่งจะกำหนดขอบเขตของการ ดำเนินงานที่ผู้บริหารระดับประเทศสามารถเปลี่ยนแปลงรายละเอียดได้ แต่ต้องเป็นไปตาม บทบังคับแห่งรัฐธรรมนูญหรือนโยบายต้นแบบหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง องค์การระดับ ภูมิภาคและระดับท้องถิ่นอาจได้รับมอบหมายอำนาจให้ออกกฎหมายของตนเองตามความ เหมาะสม เพราะการออกกฎหมายรองรับนโยบายเฉพาะด้านในกิจการต่างๆ ในรูป ของกฎระเบียบ คำสั่ง ประกาศของหน่วยงานในระดับรองๆ ลงมา เป็นสิ่งสำคัญต่อการ นำนโยบายไปปฏิบัติให้มีความสอดคล้องกับมาตรฐานของนโยบาย เนื่องจากความสัมพันธ์ ระหว่างองค์การของรัฐไม่มีสายการบังคับบัญชาที่จะสั่งการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์



ถ้าปราศจากกลไกด้านกฎหมายดังกล่าว

4.2.5 คุณลักษณะของหน่วยปฏิบัติงาน หน่วยปฏิบัติงานองค์การที่มีลักษณะที่เป็นทางการหรือไม่เป็นทางการ มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก คุณลักษณะของหน่วยปฏิบัติงานยังหมายถึงรวมถึง คุณภาพ ประสิทธิภาพและความสามารถของผู้ปฏิบัติงาน ตามนโยบาย/แผนงาน/โครงการที่ได้รับมอบหมาย ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปฏิบัติงาน ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการดำเนินงาน รวมทั้งสถานภาพของหน่วยงานภายในองค์กร

4.2.6 เงื่อนไขทางการเมือง นโยบายสาธารณะที่กำหนดออกมาจากระบบการเมืองในลักษณะของกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับประชาชน ต้องได้รับการสนับสนุนจากผู้บริหารในหน่วยงาน/องค์การสาธารณชน/ประชาชนทั่วไปที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายนั้น และกลุ่มบุคคลในภาครัฐ และ/หรือภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องเมื่อนำนโยบายไปปฏิบัติ ในทางตรงกันข้าม นโยบายหนึ่งๆ อาจจะได้รับ การต่อต้านจากฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ซึ่งส่งผลให้นโยบายดำเนินการไม่สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์

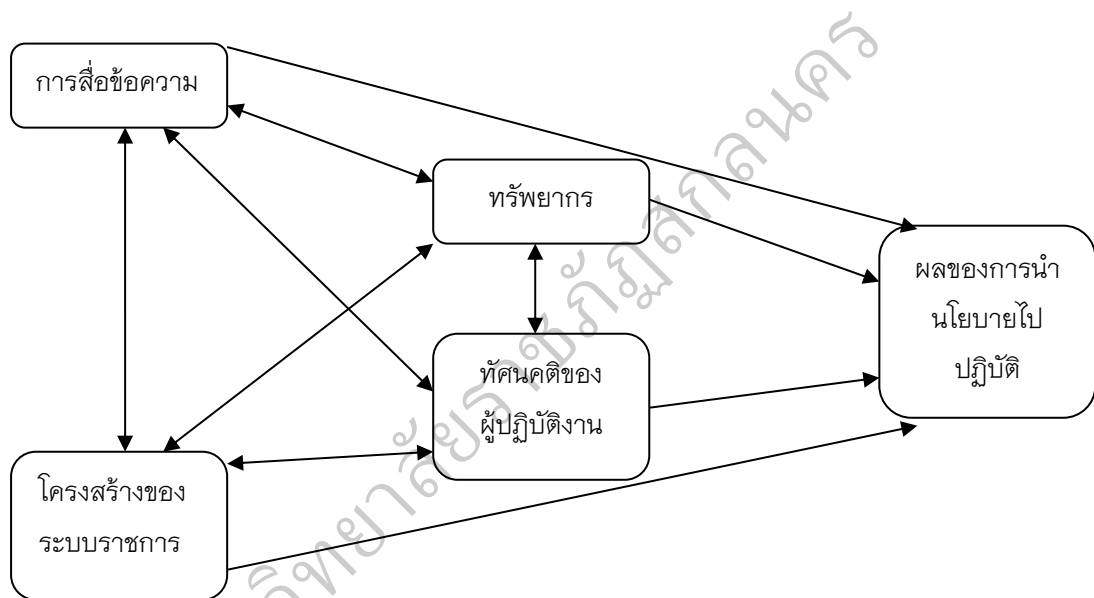
4.2.7 เงื่อนไขทางสังคมและเศรษฐกิจ ได้แก่ ความเชื่อ ค่านิยม วัฒนธรรมของคนในองค์กร/สังคม/ชุมชนที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย คุณลักษณะของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายที่นำไปปฏิบัติ สถานะทางเศรษฐกิจของประชาชนที่อาจจะเป็นกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย หรือกลุ่มที่ได้รับผลกระทบด้านบวกและด้านลบจากการดำเนินงานตามนโยบาย ทรัพยากรของชุมชน/สังคม และระดับความเจริญของชุมชน/สังคม

4.2.8 ทักษะของผู้ปฏิบัติงาน ผู้ปฏิบัติงานตามนโยบายอาจมีทัศนคติด้านบวกหรือด้านลบต่อนโยบาย/แผนงาน/โครงการ ที่ตนได้รับมอบหมายให้ดำเนินงานจนบรรลุวัตถุประสงค์ ทักษะของผู้ปฏิบัติงานด้านบวกเอื้ออำนวยให้การนำนโยบายไปปฏิบัติสัมฤทธิ์ผล ในทางตรงกันข้ามทัศนคติด้านลบขัดขวางการดำเนินงานตามนโยบาย ทักษะของผู้ปฏิบัติงานที่มีผลต่อพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงาน ได้แก่ ความรู้และความเข้าใจในมาตรฐานนโยบาย ความคิดเห็นที่มีต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย และกระบวนการดำเนินงานตามนโยบาย และความเต็มใจหรือความตั้งใจของผู้ปฏิบัติงานในการปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมาย

4.3 ตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย ตามแนวคิดของ G. C. Edward

(1980) ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติปัจจัยที่สำคัญได้แก่ การสื่อสารข้อความ ทรัพยากร ทัศนคติของผู้ปฏิบัติงาน และโครงสร้างของระบบราชการ ปัจจัยดังกล่าวมีผลต่อความสำเร็จ และ/หรือความล้มเหลวของการดำเนินงานตามนโยบาย ผู้มีอำนาจตัดสินใจควรทำความเข้าใจปัจจัย ความสัมพันธ์ และปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยเหล่านี้ โดยเฉพาะควรค้นหาคำตอบว่า เหตุใดปัจจัยเหล่านี้ จึงส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

นำเสนอด้งภาพประกอบ 4



ภาพประกอบ 4 ตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย (G. C. Edward, 1980)

จากภาพประกอบ 4 G. C. Edward ได้อธิบายปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยทั้ง 4 ดังนี้

4.3.1 การสื่อสารข้อความ วัตถุประสงค์และแนวทางการดำเนินงานตามนโยบายที่นำมาสื่อสารอย่างชัดเจน ถูกต้อง ครบถ้วน และคงเส้นคงวา ช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานเข้าใจตรงตามความตั้งใจของผู้กำหนดนโยบาย และวัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้ เมื่อการส่งการชัดเจน ถูกต้อง ครบถ้วน ย่อมทำให้ไม่เกิดความสับสนคลุมเครือในความเข้าใจของฝ่ายปฏิบัติงาน ความคลุมเครือของการสื่อสารข้อความอาจเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานใช้ดุลยพินิจของตน ซึ่งแตกต่างไปจากความตั้งใจของผู้กำหนด

นโยบาย ลักษณะการสื่อข้อความดังกล่าวจึงส่งผลทางตรงต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากนี้ยังส่งผลทางอ้อมต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ การสื่อข้อความมีความสัมพันธ์กับการใช้ทรัพยากรในการดำเนินงาน ทักษะคติของผู้ปฏิบัติงาน และโครงสร้างของระบบราชการ โดยความสัมพันธ์ระหว่างการสื่อข้อความกับผลการนำนโยบายไปปฏิบัติเกี่ยวข้องกับปัจจัยทั้งสามในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

4.3.2 ทรัพยากรขององค์การ ทั้งบุคลากร/ผู้ปฏิบัติงาน งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และ สารสนเทศต่างก็มีความสัมพันธ์ต่อผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ แม้ว่าผู้ปฏิบัติงานจะมีความเข้าใจอย่างดีในวัตถุประสงค์และแนวทางการปฏิบัติงานผ่านทาง การสื่อข้อความ แต่ถ้าผู้ปฏิบัติงานขาดปัจจัยทางการบริหารข้างต้น ก็ไม่สามารถปฏิบัติงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย ผู้บริหารซึ่งรับผิดชอบในความสำเร็จของนโยบาย จึงต้องจัดหาทรัพยากรมาให้พร้อมตามความต้องการในช่วงเวลาหนึ่งๆ ตามกำหนดเวลาที่วางแผนไว้

4.3.3 ทักษะคติของผู้ปฏิบัติงาน มีความสำคัญต่อผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ ผู้ปฏิบัติงานซึ่งมีความสามารถและมีความเข้าใจในนโยบายอย่างแท้จริง ตรงตามทีผู้กำหนดนโยบายปรารถนา อาจใช้ดุลยพินิจในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตามทักษะคติของตน นอกเหนือไปจากผลประโยชน์ส่วนตน และ/หรือผลประโยชน์ขององค์การที่ตนสังกัดอยู่ สถานการณ์เช่นนี้ย่อมส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เบี่ยงเบนไปจากวัตถุประสงค์และแนวทางการดำเนินงานตามนโยบาย ทักษะคติของผู้ปฏิบัติงานที่มีต่อนโยบายย่อมส่งผลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

4.3.4 โครงสร้างของระบบราชการ ได้แก่ ระเบียบข้อบังคับ มาตรฐานหรือแบบแผนการปฏิบัติงาน การแบ่งส่วนงานขององค์การ ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานในองค์การ และการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เหล่านี้ล้วนมีความสำคัญต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากการนำเสนอของนักวิชาการได้นำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยการบริหารที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยการบริหารที่ส่งผลต่อการดำเนินงานตามนโยบาย สามารถสรุปได้ดังตาราง 1

ตาราง 1 การสังเคราะห์เพื่อกำหนดปัจจัยการบริหารที่ส่งผลต่อการดำเนินงาน  
ตามนโยบายการพัฒนาการอ่านออกเขียนได้จากแนวคิดนักวิชาการและ  
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

องค์ประกอบของปัจจัย	แนวคิดนักวิชาการและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง									ค่าเฉลี่ย	คิดเป็นร้อยละ
	วราเดช จันทนคร (2539)	ทรงศักดิ์ สุธงษ์ (2551)	มยุรี อนุमानราชธน (2552)	วิษย์ วิทยไพบุณย์สถกุล (2552)	สมพร เพ็ญจันทร์ (2552)	จุฬพล ทิมพามิข (2554)	วราพจน์ รุ่งอรุณ (2555)	Van Meter & Van Horn (1976)	Edward (1980)		
1. สภาพแวดล้อม			✓							1	10
2. ภาวะผู้นำ	✓	✓	✓	✓			✓			5*	50
3. การจูงใจ	✓	✓		✓			✓			4*	40
4. การทำงานเป็นทีม	✓		✓	✓	✓		✓			5*	50
5. ทรัพยากร		✓	✓			✓	✓	✓	✓	6*	60
6. การติดต่อสื่อสาร		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	8*	80
7. การควบคุม ประเมินผล และการกระตุ้นส่งเสริม				✓		✓	✓	✓	✓	5*	50
8. เจตคติของผู้ปฏิบัติงานตาม นโยบาย					✓	✓	✓	✓	✓	5*	50
9. ลักษณะหน่วยงาน					✓			✓		2	20
10. วัตถุประสงค์และมาตรฐาน ของนโยบาย			✓	✓	✓					3	30
11. การมีส่วนร่วม	✓				✓					2	20
12. ความผูกพันยอมรับ	✓			✓						2	20
13. เงื่อนไขการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม								✓		1	10
14. นโยบายการบริหาร และการปฏิบัติ		✓		✓		✓				3	30

\* ใช้เกณฑ์ร้อยละ 40 ในการพิจารณา

จากตาราง 1 การสังเคราะห์แนวคิด และงานวิจัยเกี่ยวกับปัจจัยการบริหาร ที่ส่งผลต่อการดำเนินงานตามนโยบาย ที่ใช้ในการศึกษาคั้งนี้ ประกอบด้วยปัจจัย 14 ด้าน ดังนี้ 1) ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม 2) ปัจจัยด้านภาวะผู้นำ 3) ปัจจัยด้านการจูงใจ 4) ปัจจัยด้านการทำงานเป็นทีม 5) ปัจจัยด้านทรัพยากร 6) ปัจจัยด้านการติดต่อสื่อสาร 7) ปัจจัยด้านการควบคุม ประเมินผล และการกระตุ้นส่งเสริม 8) ปัจจัยด้านเจตคติของผู้ปฏิบัติงานตามนโยบาย 9) ปัจจัยด้านลักษณะหน่วยงานที่นำไปปฏิบัติ 10) ปัจจัยด้านวัตถุประสงค์ และมาตรฐานของนโยบาย 11) ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วม 12) ความผูกพันยอมรับ 13) ปัจจัยด้านเงื่อนไข การเมือง เศรษฐกิจ และสังคม และ 14) นโยบายการบริหาร และการปฏิบัติ โดยผู้วิจัยใช้เกณฑ์ในการพิจารณาปัจจัยที่มีความถี่ตั้งแต่ร้อยละ 40 ขึ้นไป ทำให้ได้ปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินงานทั้งหมด 7 ปัจจัย ได้แก่ 1) ปัจจัยด้านภาวะผู้นำ 2) ปัจจัยด้านการจูงใจ 3) ปัจจัยด้านการทำงานเป็นทีม 4) ปัจจัยด้านทรัพยากร 5) ปัจจัยด้านการติดต่อสื่อสาร 6) ปัจจัยด้านการควบคุม ประเมินผล และการกระตุ้นส่งเสริม และ 7) ปัจจัยด้านเจตคติของผู้ปฏิบัติงานตามนโยบาย โดยจะขอเสนอปัจจัยในแต่ละด้านดังนี้

### 1. ปัจจัยด้านภาวะผู้นำ

ภาวะผู้นำเป็นปัจจัยที่สำคัญของการทำงานร่วมกันของสมาชิกในองค์การ องค์การทุกองค์การจะสามารถดำเนินงานได้ประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับภาวะผู้นำ กล่าวคือ องค์การใดมีภาวะผู้นำที่มีประสิทธิภาพก็จะก่อให้เกิดการดำเนินงานบรรลุเป้าหมาย มีความก้าวหน้า เกิดความสามัคคีในการทำงานร่วมกัน ทักษะของความเป็นผู้นำเป็นสิ่งที่ผู้บริหารทุกระดับในองค์การควรต้องศึกษาและทำความเข้าใจ ทั้งนี้เพื่อจูงใจและชักนำให้ผู้อื่นทำงานร่วมกัน (วิภาดา คูปตานนท์, 2551, หน้า 256)

ภาวะผู้นำ หมายถึง ความสามารถในการมีอิทธิพลเหนือผู้อื่น จูงใจผู้อื่นให้ปฏิบัติตามและทำงานให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ ดังนั้น ภาวะผู้นำจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ที่จะกำหนดหรือชักจูงให้กลุ่มสมาชิกในองค์การทำงานตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ และมีอิทธิพลต่อกลุ่มต่างๆ ในองค์การ (ยงยุทธ เกษสาคร, 2552, หน้า 40)

ภาวะผู้นำและแรงจูงใจเป็นสิ่งที่อยู่ควบคู่กันไปเสมอ กล่าวคือ แม้ว่าผู้บริหารได้รับความศรัทธาจากสมาชิกในองค์การ ผู้บริหารนั้นๆ จะไม่ได้รับการพิจารณา

เรียกว่า ผู้นำ หากเขาไม่สามารถจูงใจผู้ร่วมปฏิบัติงานได้ นอกจากนี้ ภาวะผู้นำ เป็นกระบวนการอย่างต่อเนื่อง มิได้เกิดขึ้นโดยฉับพลันทันทีหรือในระยะเวลารวดเร็ว (Bovee, 1993)

ภาวะผู้นำ เป็นอิทธิพลหรือพลังส่วนตัวของบุคคลที่มีเหนือจิตใจและพฤติกรรมของบุคคลหรือกลุ่มโดยสามารถส่งต่อให้บุคคลหรือกลุ่มดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งให้บรรลุผลสำเร็จได้ตามต้องการ ทั้งนี้ หากบุคคลได้รับอิทธิพล (Influence) โดยตรงองค์การอาจเรียกได้ว่ามีภาวะผู้นำเป็นทางการ (Formal Leadership) เช่น ผู้บริหารที่ได้รับการแต่งตั้งโดยตรงจากองค์การจึงมีอิทธิพลคืออำนาจโดยตรงและสามารถใช้อำนาจในการจัดการได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ อาจพบเห็นบุคคลที่ไม่ได้ถูกแต่งตั้งขึ้นมาอย่างเป็นทางการแต่สามารถใช้ภาวะผู้นำในการทำงานได้เป็นผลสำเร็จ โดยหากไม่ได้รับมาโดยตรงจากองค์การอาจเรียกได้ว่าเป็นภาวะผู้นำที่ไม่เป็นทางการ (In Formal Leadership) การใช้พลังหรืออิทธิพลในตัวเองยังสามารถทำให้บุคคลอื่นเชื่อถือทั้งในคำพูดและพฤติกรรมจึงปฏิบัติตามด้วยความรัก ศรัทธาและมั่นใจว่าจะบรรลุผลสำเร็จร่วมกันได้ตามต้องการ (อนิวัช แก้วจำนงค์, 2552, หน้า 195 – 196)

วิลาวรรณ รพีพิศาล (2554, หน้า 263) ภาวะผู้นำมีความเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติดังต่อไปนี้

1. เป็นความสามารถที่จะใช้อิทธิพลเหนือผู้อื่นให้กระทำตามที่ผู้นำต้องการ และสามารถจูงใจบุคคลอื่นกระทำการกิจกรรมที่ช่วยให้บรรลุเป้าหมายขององค์การได้
2. เป็นการทำการกิจกรรมร่วมกันระหว่างบุคลากร โดยมีผู้บริหารทำหน้าที่ชี้้นำให้เกิดความเชื่อมั่นในกิจกรรมที่ปฏิบัติ
3. เป็นภาวะการณ์ใช้อิทธิพลที่มีผลต่อกระบวนการดำเนินงานของกลุ่มให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ ตลอดจนโน้มน้าวให้กลุ่มปฏิบัติตาม
4. เป็นการใช้ศิลปะและความสามารถในการนำ และจูงใจผู้ร่วมงานแต่ละคนปฏิบัติงานด้วยความเต็มใจและกระตือรือร้น เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของกลุ่มและองค์การ

Steer (1977, p. 142 อ้างถึงใน วรพจน์ รุ่งอรุณ, 2555, หน้า 44) กล่าวว่า ผู้บริหารที่มีภาวะผู้นำ (Leadership) จะช่วยสนับสนุนการปฏิบัติงานขององค์กรให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยคือ (1) ช่วยให้ผู้บุคลากรขององค์กรได้รับการประสานงานและแนะนำ

การปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนด (2) ช่วยรักษาสภาพขององค์กรให้มีความมั่นคง โดยการปรับเปลี่ยนหรือปรับตัวตามเงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม (3) ช่วยประสานฝ่ายต่างๆ ขององค์กรให้ดำเนินการได้ตามลักษณะพลวัตภายในองค์กร โดยเฉพาะในช่วงที่องค์กรอยู่ในระหว่างการพัฒนาการเปลี่ยนแปลง ช่วยแก้ไขความขัดแย้งระหว่างส่วนต่างๆ และ (4) ช่วยให้บุคลากรในองค์กรบรรลุถึงความต้องการต่างๆ ทั้งในด้านความพึงพอใจและเป้าหมายส่วนบุคคล โดยจะเป็นผู้ที่ชักชวนจูงใจให้ผู้ร่วมงานมีความยินดี และมีความเต็มใจที่จะร่วมมือปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายจากที่กล่าวมาข้างต้นอาจสรุปได้ว่า ภาวะผู้นำ หมายถึง การที่ผู้นำขององค์กรใช้วิธีที่แตกต่างกันตามสถานการณ์ในการดำเนินการสนับสนุนให้ผู้ใต้บังคับบัญชาร่วมมือกันสร้างประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจให้บรรลุเป้าหมายที่องค์กรตั้งไว้ ส่วนผู้บริหารที่มีภาวะผู้นำ จะต้องแสดงออกถึงวิสัยทัศน์ และกระบวนการใช้ศิลปะการจูงใจ ให้การสนับสนุนส่งเสริมบุคลากรในหน่วยงานในการที่จะก่อให้เกิดความร่วมมือในการปฏิบัติอย่างเต็มใจเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของนโยบาย

## 2. ปัจจัยด้านการจูงใจ

การจูงใจ คือ การพยายามใช้ความสามารถและปัจจัยต่างๆ ที่เป็นความต้องการของบุคคล เพื่อการกระตุ้นให้ผู้ร่วมปฏิบัติงานเกิดความพึงพอใจและทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ (วิภาดา คุปตานนท์, 2551, หน้า 219)

การจูงใจ (Motivation) หมายถึง กระบวนการทางจิตวิทยาเริ่มต้นจากมนุษย์ต้องการ ซึ่งความต้องการดังกล่าวจะเป็นผลทำให้เกิดแรงจูงใจ และแรงจูงใจจะผลักดันให้เกิดพฤติกรรม ซึ่งพฤติกรรมดังกล่าวมีผลทำให้มนุษย์ได้รางวัล และผลของรางวัลทำให้มนุษย์พึงพอใจ (Angelo Kinichi & Brian K. Williams, 2009, p. 191)

Angelo Kinichi and Brian K. Williams (2009, p. 192) กล่าวถึงความสำคัญของการจูงใจไว้ว่า การจูงใจมีความสำคัญคือ

1. ทำให้พนักงานต้องการทำงานในองค์กรเป็นปกติที่เจ้าของกิจการหรือผู้บริหารต้องการพนักงานที่มีความสามารถเข้ามาทำงานร่วมกันในองค์กร
2. ทำให้พนักงานมีความจงรักภักดี ไม่ว่าจะ เป็นช่วงเวลาที่มีสภาพเศรษฐกิจขององค์กรจะดีหรือไม่ก็ตามองค์กรก็ยังคงต้องการให้พนักงานที่ดีและมีความสามารถอยู่กับองค์กรตลอดไป
3. ทำให้พนักงานรักษาระเบียบวินัย ในองค์กรหลายแห่งนั้น

การขาดงานหรือการไม่ตรงต่อเวลาของพนักงานคือพฤติกรรมที่ถือว่าเป็นปัญหาใหญ่ที่ไม่ต้องการให้เกิดขึ้น

4. ทำให้พนักงานได้มีการทำงานที่มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น พนักงานบางคน ทำงานเพียงเพื่อไม่ให้โดนไล่ออก แต่ในทางกลับกันองค์กรต้องการพนักงานที่มีความสามารถทำงานอย่างมีทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผล

5. ทำให้พนักงานทุ่มเทให้กับองค์กรมากขึ้นโดยส่วนใหญ่ขององค์กรมักมีความคาดหวังให้พนักงาน ในองค์กรทำงานให้มากกว่าหน้าที่ความรับผิดชอบของตนเอง แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวกับการความต้องการที่ก่อให้เกิดแรงจูงใจแบ่งออกเป็น

3 ลักษณะด้วยกัน

1. ทฤษฎีความต้องการเป็นลำดับขั้นของ Maslow (Maslow's Hierarchy of Need Theory)

ในปี ค.ศ. 1943 Abraham Maslow (ศาสตราจารย์ด้านจิตวิทยาจากมหาวิทยาลัย Brandeis หนึ่งในนักวิจัยคนแรกๆ ของการศึกษาเรื่องการจูงใจ) ผู้ซึ่งค้นพบทฤษฎีความต้องการเป็นลำดับขั้นของ มนุษย์ ซึ่งโดย Maslow ได้กล่าวไว้ว่ามนุษย์ถูกจูงใจโดยความต้องการ 5 ลำดับขั้นด้วยกันคือ

- 1.1 ความต้องการด้านร่างกาย (Physiological needs)
- 1.2 ความต้องการความปลอดภัย (Safety needs)
- 1.3 ความต้องการมีส่วนร่วม (Belongingness)
- 1.4 ความต้องการการยกย่องนับถือ (Esteem need)
- 1.5 ความต้องการความสมหวังในชีวิต (Self-actualization Need)

ลักษณะที่สำคัญของทฤษฎีความต้องการเป็นลำดับขั้นของ Maslow

1. มนุษย์มีความต้องการแบ่งเป็น 5 ประเภท
2. ความต้องการของมนุษย์ทั้ง 5 ประเภท เกิดนับเป็นลำดับขั้น - เริ่มจากความต้องการด้าน ร่างกายซึ่งเป็นความต้องการด้านพื้นฐาน ไปจนลำดับขั้นสูงสุดคือ ความต้องการความสมหวังในชีวิต

3. ความต้องการของมนุษย์ไม่มีจุดสิ้นสุด เมื่อมนุษย์ได้รับการตอบสนองจนพึงพอใจบางส่วน แล้วมนุษย์จะแสวงหาความต้องการในขั้นต่อไป (ขั้นกว่า) ยกตัวอย่างเช่น หลังจากที่มนุษย์ได้รับความปลอดภัยและความมั่นคงในชีวิตแล้วซึ่ง (เมื่อเปรียบเทียบกับทฤษฎีของ Maslow คือความต้องการในลำดับที่ 2) มนุษย์จะแสวงหา



ความต้องการขั้นต่อไปคือขั้นที่ 3 (ความต้องการการมีส่วนร่วม)

ประเภทของความต้องการของมนุษย์ตามทฤษฎีของ maslow

1. ความต้องการด้านร่างกาย คือ ความต้องการขั้นพื้นฐานมนุษย์ ประกอบด้วย ความต้องการอาหาร ยารักษาโรคเครื่องนุ่งห่ม โดยในองค์การความต้องการด้านร่างกายสามารถตอบสนองโดยมี อากาศเพียงพอและค่าตอบแทนในระดับที่รับได้

2. ความต้องการด้านความปลอดภัย หมายถึง ความปลอดภัยด้านร่างกายและจิตใจ กล่าวคือ ธรรมชาติของมนุษย์โดยทั่วไปมักจะหลีกเลี่ยงความเครียดหรืออันตรายทางร่างกาย เช่น การไม่มีอันตรายอันเป็นผลจากสภาพการทำงาน การตกงาน การขาดสิทธิประโยชน์และทางสุขภาพ เป็นต้น

3. ความต้องการการเป็นส่วนหนึ่งของสังคม หลังจากที่มนุษย์ได้รับความพึงพอใจในความต้องการขั้นที่ 1 และ 2 แล้วความต้องการต่อไปที่มนุษย์ต้องการคือความรักหรือมิตรภาพ ในองค์การความต้องการการเป็นส่วนหนึ่งของสังคมสามารถตอบสนองได้โดยการยอมรับจาก เพื่อนร่วมงาน หัวหน้างาน หรือการเป็นส่วนหนึ่งขององค์การหรือทีมงาน

4. ความต้องการการยกย่องนับถือ เป็นขั้นต่อไปที่มนุษย์ต้องการคือ ความต้องการการยอมรับ ความมีชื่อเสียงและความเชื่อมั่นในตนเอง โดยในองค์การความต้องการการยกย่องนับถือ ตอบสนองได้โดย การมีสถานภาพที่สูงขึ้นโดยการให้รางวัล หรือมีความรับผิดชอบสูงขึ้น

5. ความต้องการสมหวังในชีวิต จัดเป็นความต้องการขั้นสูงสุด ซึ่งสามารถพัฒนาได้ โดยที่องค์การพยายามพัฒนาทักษะและความคิดสร้างสรรค์ของพนักงาน

ผู้บริหารต้องจัดการกระตุ้นจูงใจผู้ปฏิบัติงาน ด้วยการสนองตอบต่อความต้องการนั้นๆ ซึ่งย่อมสามารถทำได้ในลักษณะที่แตกต่างกันไป ในแต่ละลำดับขั้นของความ ต้องการ

เพื่อให้เกิดความเข้าใจมากยิ่งขึ้น ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนวคิดเกี่ยวกับ ความต้องการที่นำเสนอโดย วิภาดา คูปตานนท์ (2551, หน้า 215) ดังนี้

1. ความต้องการระดับ Physiological Needs ตัวอย่างของสิ่งของจูงใจ เช่น อาหาร น้ำ ที่อยู่อาศัย การจัดการเกี่ยวกับปัจจัยที่องค์การสามารถจัดการเพื่อตอบสนองความต้องการ คือ การจ่ายค่าตอบแทน สภาพการทำงานที่ดี

2. ความต้องการระดับ Safety Needs ตัวอย่างของสิ่งของจิตใจ เช่น ความมั่นคง ปลอดภัย องค์กรควรจัดการเรื่อง งานที่มั่นคง ความปลอดภัยในการทำงาน

3. ความต้องการระดับ Social Needs ตัวอย่างของสิ่งของจิตใจ การยอมรับจากสังคม องค์กรควรจัดการเพื่อสนองตอบความต้องการ คือ การทำงานกลุ่ม

4. ความต้องการระดับ Esteem Needs ตัวอย่างของสิ่งของจิตใจ ความมีชื่อเสียง องค์กรควรจัดการเพื่อสนองตอบความต้องการ คือ การยกย่องสถานภาพ จากตำแหน่งงาน

5. ความต้องการระดับ Self-Actualization Needs ตัวอย่างของสิ่งของจิตใจ ความก้าวหน้า การคิดสร้างสรรค์ องค์กรควรจัดการเพื่อสนองตอบความต้องการ คือ งานที่มีความท้าทาย การเลื่อนตำแหน่ง การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น

Herzberg (1968, pp. 58 – 90) ได้ศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมจากทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการและได้เสนอความคิดว่า การแยกปัจจัยสองอย่างที่เกี่ยวกับการจูงใจออกจากกัน ซึ่งเฮอริชเบอร์ก เรียกว่าปัจจัยบำบัด (Hygiene Factors) กับปัจจัยจูงใจ (Motivation Factors) โดยมีสมมติฐานว่า การได้รับการตอบสนองความต้องการบางอย่างนั้น เป็นแต่เพียงช่วยป้องกันการร้องเรียน หรือลดความพยายามที่จะตั้งใจทำงานให้ได้ผลสูงสุด แต่ในขณะเดียวกันเฮอริชเบอร์ก เชื่อว่าการได้รับการตอบสนองความต้องการบางอย่างช่วยเพิ่มพลังจูงใจในการทำงาน และตัวนี้คือปัจจัยแท้จริงเฮอริชเบอร์กได้สรุปถึงความต้องการของคนในองค์การ หรือการจูงใจจากการทำงานว่า ความพอใจในงานและไม่พอใจในงานที่ทำไม่ได้ มาจากปัจจัยกลุ่มเดียวกัน แต่มีสาเหตุจากปัจจัย 2 กลุ่ม คือ

กลุ่มที่ 1 ปัจจัยจูงใจ (motivational factors)

เป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับงานและความสำเร็จของงานโดยตรง ถ้ามีอยู่ก็จะเป็นสิ่งที่จูงใจ หรือทำให้เกิดความพอใจในงานที่ทำอย่างมากแต่ถ้าไม่มี ไม่ได้หมายความว่าคนจะไม่มี ความพอใจในงานที่ทำ ปัจจัยเหล่านี้มีอยู่ 6 ชนิด คือ

1. ความสำเร็จของงาน (achievement) หมายถึง การที่บุคคลจะสามารถทำงานได้เสร็จสิ้นและประสบผลสำเร็จอย่างดี มีความสามารถในการแก้ปัญหาต่างๆ การรู้จักป้องกันที่จะเกิดขึ้นและ การแสดงสิ่งหนึ่งสิ่งใดที่ส่งผลให้เห็นผลงานของบุคคล

2. การได้รับการยอมรับนับถือ (recognition) หมายถึง การได้รับ

การยอมรับนับถือ ไม่ว่าจะจากผู้บังคับบัญชา กลุ่มเพื่อน บุคคลในหน่วยงาน หรือจากบุคคลอื่นโดยทั่วไป ซึ่งการยอมรับนี้อาจจะอยู่ในรูปของการยกย่องชมเชย

3. ลักษณะของงาน (work itself) หมายถึง ความรู้สึกที่ดีหรือไม่ดีของบุคคลที่มีต่อลักษณะ ของงาน เช่น อาจจะเป็นงานประจำ งานที่ดี ต้องอาศัย ความริเริ่มสร้างสรรค์คือ เป็นงานที่ไม่ง่ายหรือไม่ ยากเกินไป

4. ความรับผิดชอบ (responsibility) หมายถึง ความพึงพอใจที่เกิดขึ้นจากการได้รับ มอบหมายให้รับผิดชอบงานใหม่ๆ และมีอำนาจในการรับผิดชอบได้อย่างเต็มที่

5. โอกาสก้าวหน้าในตำแหน่งการงาน (advancement) หมายถึง การเปลี่ยนแปลงสถานะ หรือตำแหน่งของบุคคลในองค์การ โดยมีการเพิ่มงานในความรับผิดชอบมากขึ้น

6. การพัฒนาตนเอง (growth) หมายถึง การที่บุคคลในองค์การ มีโอกาสได้เพิ่มพูนความรู้ ความสามารถ ความชำนาญใหม่ๆ ให้กับตนเอง

กลุ่มที่ 2 ปัจจัยค้ำจุนหรือปัจจัยอนามัย (hygiene factors)

เป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับงานและความสำเร็จของงานโดยตรงถ้ามีอยู่ ก็จะเป็นสิ่งที่จูงใจหรือทำให้เกิดความพอใจในงานที่ทำอย่างมาก แต่ถ้าไม่มีไม่ได้หมายความว่าคนจะไม่มี ความพอใจในงานที่ทำ ปัจจัยเหล่านี้เป็นข้อกำหนดเบื้องต้นที่จะทำให้คนไม่พอใจในงานที่ทำ หากว่าสิ่งเหล่านี้ไม่มีอยู่ ในงานแต่ปัจจัยเหล่านี้ไม่ใช่สิ่งจูงใจทำให้คนทำงานมากขึ้น ซึ่งเป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมการทำงาน ปัจจัยเหล่านี้มีอยู่ 7 ชนิดคือ

1. เงินเดือนและค่าตอบแทน (salary and compensation) หมายถึง ความพึงพอใจใน เงินเดือน หรือความพึงพอใจหรือไม่พึงพอใจต่อเงินเดือนที่เพิ่มขึ้น

2. ความสัมพันธ์กับบุคคลในหน่วยงาน (interpersonal relation) ได้แก่ การติดต่อ การพบปะกัน ไม่ว่าจะ เป็นทางกิริยาหรือวาจา ที่แสดงถึงความสัมพันธ์อันดีต่อกันกับผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา และเพื่อนร่วมงาน

3. สถานภาพในการทำงาน (status) หมายถึง ลักษณะของสถานะที่เป็นองค์ประกอบทำให้บุคคลเกิดความรู้สึกต่องาน เช่น การเลขานุการ มีรถประจำตำแหน่ง การมีอภิสิทธิ์ต่างๆ

4. นโยบายและการบริหารงาน (policy and administration) หมายถึง

การจัดการและการ บริหารงานขององค์กร เช่น การให้อำนาจแก่บุคคลในการให้เขา  
ดำเนินงานได้สำเร็จ รวมถึงการติดต่อภายในองค์กรนั้นคือนโยบายขององค์กรจะต้อง  
เป็นที่แน่ชัดเพื่อให้บุคคลดำเนินงานถูกต้อง

5. สภาพการทำงาน (working conditions) หมายถึง สภาพทาง  
กายภาพ อันได้แก่ แสง การ ถ่ายเทอากาศ อุปกรณ์หรือเครื่องมือต่างๆ สิ่งแวดล้อมอื่นๆ  
รวมทั้งปริมาณงาน ตลอดจน เครื่องอำนวยความสะดวกในการทำงาน

6. ความมั่นคงในงาน (job security) หมายถึง ความรู้สึกของบุคคล  
ที่มีต่อความมั่นคงของงาน เช่น ระยะเวลาของงาน ความมั่นคงหรือไม่มั่นคงขององค์กร

7. วิธีการปกครองบังคับบัญชา (supervision technical) หมายถึง  
ความสามารถของผู้บังคับบัญชาในการดำเนินงาน หรือความยุติธรรมในการบริหารงาน  
อาจารย์หมายถึงความเต็มใจ หรือไม่เต็มใจของผู้บังคับบัญชาในการที่จะให้คำแนะนำ  
หรือมอบหมายความรับผิดชอบต่างๆ ให้แก่ลูกน้อง สำหรับแนวความคิดของเฮอริชเบอร์ก  
(Herzberg) มีสิ่งสำคัญประการหนึ่งที่จะต้อง ระลึกถึงเสมอ คือ แม้องค์ประกอบทั้งสองนี้  
ไม่สามารถที่จะแยกออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด ย่อมมีส่วนเกี่ยวข้องหรือคาบเกี่ยวกันบ้าง  
และเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับทฤษฎีจูงใจทั่วไปของมาสโลว์แล้ว จะพบว่าองค์ประกอบ  
ด้านปัจจัยจำเป็นเป็นเพียงการสนองความต้องการขั้นต่ำเท่านั้น ส่วนองค์ประกอบ  
ด้านปัจจัยจูงใจจะเป็นการสนองความต้องการขั้นสูงของบุคคล

David McClelland ค้นพบว่าความต้องการของมนุษย์แบ่งเป็น 3 ประเภท  
ด้วยกันคือ 1) ความต้องการประสบความสำเร็จ (Achievement Need) 2) ความต้องการ  
มีส่วนร่วม (Affiliation Need) และ 3) ความต้องการมีอำนาจ (Power Need)  
โดย McClelland ยังมีความเชื่ออีกว่าความต้องการทำ 3 ประเภทไม่ได้มีมาตั้งแต่เกิด  
แต่ความต้องการดังกล่าวเกิดจากการเรียนรู้จากวัฒนธรรมและประสบการณ์ที่ตนเอง  
ได้พบเจอ และความต้องการดังกล่าวมีผลทำให้ พฤติกรรมของพนักงานประเภทของความ  
ต้องการตามทฤษฎีความต้องการที่ได้มาในภายหลัง (Acquired Needs Theory)  
(Angelo Kinichi and Brian K. Williams, 2009, pp. 196 – 197)

1. ความต้องการประสบความสำเร็จ (Achievement Need) หมายถึง  
ความต้องการที่จะพยายาม จะทำให้ดียิ่งขึ้นหรือมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น หรืออาจ  
หมายถึงความต้องการที่จะทำงานที่ ทำทายให้เป็นผลสำเร็จ

2. ความต้องการมีส่วนร่วม (Affiliation Need) หมายถึง

ความต้องการมีมิตรภาพที่ดีกับผู้อื่น หรือมีความสัมพันธ์อันดีต่อผู้อื่นและตนเอง

3. ความต้องการการมีอำนาจ (Power Need) ความต้องการการมีอำนาจเหนือผู้อื่น ควบคุม ผู้อื่น หรือมีอิทธิพลเหนือผู้อื่น 2 ลักษณะด้วยกันคือ

อำนาจในด้านลบ หรืออำนาจส่วนตัว (Personal Power) หมายถึง การมีอำนาจเหนือ ผู้อื่นหรืออำนาจที่สนองความพึงพอใจของตนเอง

อำนาจในด้านลบ หรืออำนาจทางสังคม (Institutional Power) คือ อำนาจที่เป็นส่วนหนึ่ง ของความสำเร็จของผู้บริหาร ซึ่งอำนาจดังกล่าวยังหมายถึงอำนาจที่คำนึงถึงวัตถุประสงค์ ขององค์การและความต้องการที่มุ่งแก้ปัญหาต่างๆ ในองค์การการใช้ประโยชน์จากการทฤษฎีความต้องการที่ได้มาภายหลังเพื่อการจูงใจแบ่งออกเป็น 3 ประเด็นด้วยกัน แต่ละประเด็นจะอยู่บนพื้นฐานของความต้องการทั้ง 3 ประเภtdังต่อไปนี้

1. บุคคลใดที่มีความต้องการการประสบความสำเร็จ ซึ่งมีลักษณะดังนี้คือ มีความสุขกับการประสบความสำเร็จในการทำงาน ชอบทำงานเพียงลำพัง มีความเต็มใจที่จะทำงานที่มีความเสี่ยงในระดับปานกลาง บุคคลเหล่านี้มักจะชอบทำงานที่มีผลสะท้อนกลับของงานที่ทำหาย แต่สำเร็จได้

2. บุคคลที่มีความต้องการการมีอำนาจ ซึ่งจะมีลักษณะดังนี้คือ เป็นบุคคลที่ชอบมีอิทธิพลเหนือผู้อื่น ชอบควบคุมผู้อื่นหรือ ชอบมีชื่อเสียงจากการทำงาน ดังนั้นบุคคลดังกล่าวมักจะชอบงานที่ส่งผลให้ตนเองมีอิทธิพลเหนือผู้อื่น งานที่สามารถควบคุมผู้อื่นได้ หรือ งานที่ส่งผลกระทบต่อบุคคลอื่น

3. บุคคลที่มีความต้องการการมีส่วนร่วม ซึ่งจะมีลักษณะดังต่อไปนี้คือ เป็นบุคคลที่ต้องการที่อยู่ในสังคม ชอบมีเพื่อนฝูง และมีสัมพันธภาพที่ดีกับผู้อื่น ดังนั้น บุคคลดังกล่าวมักจะชอบทำงานที่เกี่ยวข้องกับคน หรืองานที่ต้องใช้ทักษะตามมนุษย์สัมพันธ์ค่อนข้างสูง เช่น พนักงานขาย เป็นต้น

สร้อยตระกูล อรรถมานะ (2550, หน้า 84) กล่าวว่าจุดเน้นหรือหลักสำคัญของเรื่องการจูงใจอยู่ที่ความสามารถในการตอบสนองต่อความต้องการ หรือทำให้เกิดความพึงพอใจอันเนื่องมาจากความสามารถในการตอบสนองต่อความต้องการดังกล่าว สิ่งใดก็ตามที่สามารถทำให้เกิดความพึงพอใจขึ้นมาได้ อาจถือเป็นสิ่งล่อใจหรือสิ่งจูงใจ ซึ่งจะกลายเป็นเป้าหมายที่บุคคลแสวงหาในองค์การ สิ่งจูงใจหรือเป้าหมายนี้อาจเป็นสิ่งจูงใจหรือเป้าหมายทางปฏิฐานหรือทางบวก เช่น การยกย่อง ชมเชย การยอมรับ การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง การเพิ่มเงินเดือน หรืออาจเป็นสิ่งจูงใจหรือเป้าหมาย

ทางนิเสธหรือทางลบ เช่น การดูว่ากล่าวตักเตือนสำหรับการทำงานที่ไม่ดี หรือการลงโทษอื่นๆ เป็นต้น

สัญญา เคนาภูมิและวัชรินทร์ สุทธิชัย (2556, หน้า 109-110)

ได้กล่าวถึงความสำคัญของแรงจูงใจโดย แรงจูงใจ หมายถึง สิ่งจูงใจหรือสิ่งกระตุ้นให้บุคคลหรือผู้ปฏิบัติงานมีพฤติกรรมตอบสนองต่อความต้องการขององค์การ และของตนเองให้บรรลุผลสำเร็จ ซึ่งสิ่งจูงใจแบ่งเป็น สิ่งจูงใจภายนอก อันได้แก่ สิ่งของ รางวัล ค่าตอบแทน การเลื่อนขั้นเงินเดือนกรณีพิเศษ การเลื่อนตำแหน่ง การให้โบนัส การให้ศึกษาดูงานกรณีพิเศษ ส่วนสิ่งจูงใจภายใน ได้แก่ การยอมรับ การยกย่องชมเชย การให้กำลังใจ การให้เกียรติยศชื่อเสียง ฯลฯ นักวิชาการเชื่อว่าการให้สิ่งจูงใจอย่างเพียงพอจะทำให้ผู้ปฏิบัติงานนโยบายไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการให้สิ่งจูงใจเชิงบวก (Positive Incentive) ดังนั้นจึงพอสรุปได้ว่าสิ่งจูงใจมีความสำคัญดังนี้คือ

1. ช่วยจูงใจให้ผู้ปฏิบัติงานด้วยความเต็มใจและเต็มความสามารถ ภายใต้เงื่อนไขการให้แรงจูงใจที่สอดคล้องกับความต้องการของผู้ปฏิบัติงานในระดับต่างๆ
2. สอดคล้องกับทฤษฎีการจูงใจของสำนักพฤติกรรมศาสตร์ที่เน้นการจูงใจในการทำงานโดยมีความเชื่อว่า “องค์การที่มีการใช้แรงจูงใจจะมีประสิทธิภาพในการทำงานมากกว่าอีกระเบียบ”
3. นำไปสู่การพัฒนาองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ พร้อมทั้งส่งผลสะท้อนกลับไปยังผู้รับบริการในเชิงบวกด้วย

จากแนวคิดและทฤษฎีที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า มูลเหตุจูงใจที่ทำให้คนพึงพอใจในการปฏิบัติงาน จะประกอบไปด้วยแรงจูงใจด้วยผลตอบแทนทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจและด้านจิตวิทยา

กล่าวโดยสรุป แรงจูงใจคือ สิ่งที่กระตุ้น ผลักดัน ชักจูงให้บุคคลแสดงพฤติกรรมเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งมีความสำคัญต่อองค์กร ทำให้บุคคลากรปฏิบัติงานด้วยความรับผิดชอบ

### 3. ปัจจัยด้านการทำงานเป็นทีม

สุนันทา เลานันท์ (2551, หน้า 62) ได้อธิบายว่า การสร้างทีมงาน หมายถึง ความพยายามทำให้กลุ่มสามารถเรียนรู้การวินิจฉัยปัญหา เพื่อปรับปรุงความสัมพันธ์ต่างๆ ในการทำงานให้ดีขึ้นทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ซึ่งความสัมพันธ์เหล่านี้จะมีผลต่อการทำงานให้สำเร็จตามเป้าหมาย

Stephen P. Robbins and Mary Coulter. (2008, pp. 203 – 206) นำเสนอว่า การทำงานเป็นทีมหรือทีมงานนั้นผลการปฏิบัติงานของทีมจะเป็นผลงานของทั้งสมาชิกแต่ละคนและผลงานที่ร่วมกันรับผิดชอบของสมาชิกในทีม (Individual and Mutual Accountability) โดยใช้ทักษะที่มีต่างกันของสมาชิกแต่ละคนมาประสานและประกอบกัน (Complementary Skill) เพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างเกื้อหนุนกัน ผู้บริหารจำเป็นต้องบริหารทีมงานเพื่อให้ได้ประสิทธิผลที่ดี ลักษณะของทีมที่จะได้ชื่อว่ามีประสิทธิผลต้องมีลักษณะ 9 ประการ ดังนี้

1. ต้องมีเป้าหมายชัดเจน (Clear Goals) สมาชิกในทีมรับรู้และเข้าใจวิธีที่จะปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่น่าท้าทายนั้น
2. สมาชิกภายในทีมทุกคนต้องมีความสามารถเฉพาะตัวใน (Relevant Skills) มีทักษะในการปฏิบัติงานและมีมนุษยสัมพันธ์ที่จะปฏิบัติงานร่วมกันเป็นอย่างดี
3. ทีมงานที่มีประสิทธิผลจะต้องมีความเชื่อถือและไว้วางใจซึ่งกันและกันในสมาชิกทุกคนของทีม บรรยากาศของความเชื่อถือและความไว้วางใจต่อกันอาจเกิดจากการสร้างวัฒนธรรมองค์การและความสามารถของผู้บริหารทีม
4. สมาชิกของทีมจะต้องมีความภาคภูมิใจและอุทิศตัวเองให้กับทีม มีความเต็มใจที่จะปฏิบัติทุกอย่างเพื่อความสำเร็จของทีม
5. สมาชิกและผู้บริหารทีมจะต้องมีการติดต่อสื่อสารและมีความเข้าใจกันอย่างชัดเจน มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันโดยตลอดและจะสะท้อนความเห็นเพื่อทบทวนและปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ
6. สมาชิกในทีมที่มีประสิทธิผลดี จะมีความสามารถในการเจรจาต่อรองรอบด้าน รอบรู้งานหลายอย่าง มีความยืดหยุ่น สามารถทำงานแทนกันและพร้อมจะเผชิญกับงานหรือปัญหาต่างๆ ได้หลากหลาย
7. ผู้นำทีมที่มีประสิทธิภาพจะสามารถจูงใจผู้ปฏิบัติงานในทีมให้ทำตามตนได้ทุกสถานการณ์ โดยทำความเข้าใจในเรื่องเป้าหมายของทีมให้ชัดเจน จูงใจหรือกระตุ้นให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเกิดความกระตือรือร้น ปลุกเร้าให้เกิดความมั่นใจ และช่วยเหลือแนะนำวิธีปฏิบัติ
8. ลักษณะประการสุดท้ายของทีมที่ดีคือ บรรยากาศภายในของการปฏิบัติงานของทีมจะต้องดี เช่น มีเครื่องมือในการปฏิบัติงานครบถ้วน และมีประสิทธิภาพ สถานที่ บรรยากาศการทำงานเอื้ออำนวย มีการจัดการฝึกอบรม การจัดระบบการทำงาน

การจูงใจ และการประเมินผลงานอย่างเหมาะสม นอกจากนี้ก็ควรมีแรงสนับสนุนจากภายนอกทีม คือ จากผู้บริหารระดับเหนือขึ้นไปในเรื่องต่างๆ เป็นอย่างดีด้วย

กล่าวโดยสรุป การทำงานเป็นทีม หมายถึง การที่กลุ่มบุคคลร่วมกันปฏิบัติงานตามหน้าที่และความรับผิดชอบ โดยมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายเดียวกันในอันที่จะทำให้ผลงานบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยทีมที่จะประสบความสำเร็จนั้นสมาชิกในทีมจะต้องมีทักษะในการปฏิบัติงาน มีมนุษยสัมพันธ์ อุทิศตัวเองให้กับทีม มีความเต็มใจในการปฏิบัติงาน มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันโดยตลอดเพื่อทบทวนและปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ สมาชิกในทีมสามารถทำงานแทนกันและพร้อมจะเผชิญกับงานหรือปัญหาต่างๆ ได้หลากหลาย

#### 4. ปัจจัยด้านทรัพยากร

เป็นตัวแปรสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าตัวแปรอื่นๆ ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ การขาดแคลนทรัพยากรในการดำเนินงานเชื่อได้ว่า การนำเอานโยบายไปใช้จะพบกับความยุ่งยากและจะทำให้การดำเนินงานไม่ได้ผลเท่าที่ควร ทรัพยากรมีตั้งแต่บุคลากรที่มีความเหมาะสมกับงาน ข้อมูลข่าวสาร อำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ งบประมาณในการดำเนินกิจกรรมโครงการที่ได้วางแผนไว้และวัสดุอุปกรณ์ ข้อมูลข่าวสารนับว่าเป็นทรัพยากรที่สำคัญเช่นเดียวกัน ข้อมูลข่าวสารมีมาได้สองรูปแบบกล่าวคือ ประการแรกเป็นข้อมูลที่เป็นไปเพื่อบอกว่าเราจะนำ นโยบายไปใช้อย่างไร เจ้าหน้าที่จำเป็นต้องรู้ว่าเขาต้องทำอะไร และเมื่อใดเขาจึงจะได้รับ แนวทางปฏิบัติ ประการที่สอง เป็นข้อมูลเกี่ยวกับการเชื่อฟังปฏิบัติตามกฎและระเบียบของรัฐบาล การกำกับติดตาม การปฏิบัติตามนโยบายเป็นกิจกรรมที่จำเป็นต้องใช้ทรัพยากรเป็นจำนวนมาก ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่านี่เป็นจุดอ่อนอีกประการหนึ่งของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทรัพยากรที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คืออาคารสถานที่ (facilities) หน่วยงานที่นำเอานโยบายไปปฏิบัติ แม้ว่าจะได้รับมอบหมายอำนาจ หน้าที่มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานอย่างเพียงพอ เข้าใจนโยบายที่ได้รับมอบหมายเป็นอย่างดีก็ตาม แต่ถ้าหน่วยงานนั้นๆ ขาดแคลนอาคารสำนักงาน อาคารปฏิบัติการ อุปกรณ์ วัสดุอาคารสถานที่ (facilities) หน่วยงานที่นำเอานโยบายไปปฏิบัติ แม้ว่าจะได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่ มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานอย่างเพียงพอ เข้าใจนโยบายที่ได้รับมอบหมายเป็นอย่างดีก็ตาม แต่ถ้าหน่วยงานนั้นๆ ขาดแคลนอาคารสำนักงาน อาคารปฏิบัติการ อุปกรณ์ วัสดุ การนำเอานโยบายนั้นไปปฏิบัติก็อาจพบกับ



ความล้มเหลวได้ (วรพจน์ รุ่งอรุณ, 2555, หน้า 58)

#### 4.1 บุคลากร

ทรัพยากรบุคคลเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดปัจจัยหนึ่งของการจัดการองค์การ ทั้งนี้เพราะองค์การใดๆ แม้จะมีการวางแผน การจัดการองค์การและการดำเนินการด้านอื่นๆ อย่างดีเพียงใดก็ตาม แต่หากองค์การนั้นๆ ขาดทรัพยากรบุคคลที่มีประสิทธิภาพ องค์การนั้นๆ ย่อมไม่สามารถบรรลุเป้าหมายของการดำเนินงานได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ องค์การที่ประสบความสำเร็จในการทำงานย่อมต้องประกอบด้วยระบบการจัดการด้านมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้ ผู้บริหารจำเป็นต้องเข้าใจระบบการจัดการทรัพยากรมนุษย์ เพื่อการจัดสรรบุคลากร ที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับการดำเนินงานขององค์การทั้งในปัจจุบันและในอนาคต (วิภาดา คุปตานนท์, 2551, หน้า 104)

การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Management) เดิมเรียกว่า การบริหารงานบุคคล (Personal Management) ในบทบาทใหม่บุคลากร มีฐานะเป็นทรัพยากรองค์การ หรือในปัจจุบันเรียกว่า “ทุนมนุษย์” ที่มีส่วนร่วมส่งเสริมและสนับสนุนให้ภาระงานต่างๆ ขององค์การดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สร้างความสำเร็จ ความเจริญเติบโตก้าวหน้าให้แก่องค์การ ด้วยเหตุผลนี้จึงทำให้การบริหารทรัพยากรมนุษย์จึงเป็นที่ยอมรับและมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อองค์การ ซึ่งวิลลาร์ด รพีพิศาล (2554, หน้า 2) ได้ให้ความหมายของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ว่าเป็นกระบวนการหนึ่งที่จะช่วยให้องค์การได้บุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ เข้ามาปฏิบัติงาน เพื่อสร้างความเจริญเติบโตก้าวหน้าให้แก่องค์การ และพร้อมจะรองรับการเปลี่ยนแปลงของโลกธุรกิจยุคปัจจุบันได้ ดังจะเห็นได้จากขอบข่ายของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ที่กว้างครอบคลุมกิจกรรมต่างๆ ในองค์การและเกี่ยวข้องกับทุกพื้นที่ ทุกขั้นตอนของการบริหารงาน นับตั้งแต่การวางแผนเพื่อสรรหาบุคลากรเข้ามาปฏิบัติงาน การดูแลบำรุงรักษา จนกระทั่งบุคลากรพ้นไปจากการปฏิบัติงาน ซึ่งงานในแต่ละหน้าที่นั้นจะต้องเกี่ยวข้องกับบุคลากรหรือสมาชิกในองค์การ 3 ช่วงระยะเวลา คือ

1. ก่อนปฏิบัติงาน ฝ่ายบริหารทรัพยากรมนุษย์จะต้องวางแผนสรรหา และจูงใจ บุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์เข้ามาร่วมปฏิบัติงาน โดยหน่วยงานด้านนี้จำเป็นต้องรู้และเข้าใจถึงกลุ่มเป้าหมายที่องค์การต้องการ เพื่อให้เข้ามาร่วมงานด้วยความเหมาะสมต่อไป

2. ขณะปฏิบัติงาน หลังจากสรรหาบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ เข้ามาร่วมงาน กับองค์กรแล้ว ฝ่ายบริหารทรัพยากรมนุษย์ยังจำเป็นต้องดำรงรักษาให้ บุคลากรขององค์กรมีคุณภาพ มีชีวิตการปฏิบัติงานที่ดี มีความศรัทธา และจงรักภักดี ต่อองค์กร โดยคำนึงถึง ผลตอบแทนที่เหมาะสม และเป็นธรรม จึงจะสามารถดึงดูดความ สนใจบุคลากรที่ดีเข้ามาร่วมปฏิบัติงานได้

3. หลังการปฏิบัติงาน การบริหารทรัพยากรมนุษย์ ไม่ได้มุ่งหวังผล เพียงได้บุคลากรเข้ามาและปฏิบัติงานให้สำเร็จตามเป้าหมายเท่านั้น ภาระงานอีกหน้าที่ หนึ่งที่ฝ่ายบริหาร ทรัพยากรมนุษย์ต้องให้ความเอาใจใส่เช่นเดียวกัน คือ การดูแลบุคลากร หลังเกษียณอายุราชการ หรือบุคลากรที่มีความจำเป็นต้องออกจากงานก่อนเวลา ด้วยความจำเป็นบางประการ โดยองค์กรจะต้องจัดเตรียมความพร้อมให้บุคลากรได้ใช้ชีวิต อย่างมีความสุขในสังคมหลังออกจากงาน อาจจะเป็นเรื่องเงินบำเหน็จ บำนาญ และผลตอบแทนในรูปแบบอื่นๆ ที่จะเอื้อประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตที่มีความสุขได้ต่อไป

วิลาวรรณ รพีพิศาล (2554, หน้า 20-23) ยังได้กล่าวถึงบทบาทหน้าที่ ของฝ่ายบริหารทรัพยากรมนุษย์ว่าควรมีบทบาทในการให้คำปรึกษาแก่ผู้บริหารหรือ เจ้าหน้าที่ฝ่ายต่างๆ ควบคุมและกำกับดูแลให้ฝ่ายต่างๆ ปฏิบัติตามนโยบายและวิธีการ ตามที่กำหนดไว้ ให้การสนับสนุนในด้านต่างๆ เพื่อช่วยให้เกิดการประสานงานที่ดีระหว่าง หน่วยงานอื่นๆ ทั้งนี้เพราะหน่วยงานทรัพยากรมนุษย์เป็นหน่วยงานที่มีเครือข่ายต้องติดต่อกับทุกหน่วยงานในองค์กร และสามารถมองเห็นปัญหาอุปสรรคได้ชัดเจนกว่าหน่วยงาน อื่น ที่สำคัญยังเป็นเสมือนกำลังความรู้ ความสามารถ ที่จะคอยสนับสนุนช่วยเหลือให้งาน ทุกส่วนขององค์กรบรรลุผลสำเร็จได้เร็วขึ้น

Edwards (1981, อ้างถึงใน ศุภชัย ยาวะประภาส, 2552, หน้า 112) ยืนยันว่าจำนวนบุคลากรที่จะนำเอานโยบายไปปฏิบัตินั้นตามปกติมักจะน้อยกว่าจำนวน ที่ต้องการสำหรับการปฏิบัติงานให้เป็นผลสำเร็จ ผลของการขาดแคลนกำลังคนดังกล่าว จะมีส่วนโดยตรงต่อความไม่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย ไวลแมน (1981) ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่านโยบายที่มักจะประสบปัญหาด้านนี้มักจะเป็นนโยบาย ที่จำเป็นต้องพึ่งพาการตัดสินใจของบุคลากรในระดับต่างๆ อยู่เสมอ

จุมพล หิมพานิช (2554, หน้า 531 - 532) ได้กล่าวว่าทรัพยากร ทางด้านบุคลากรเป็นหัวใจของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ในแง่ของจำนวนบุคลากร ที่ไม่เพียงพอต่อการนำนโยบายนั้นๆ ไปสู่การปฏิบัติ หลายแห่งขาดบุคลากรที่

มีศักยภาพหรือมีความสามารถ และบางแห่งขาดแคลนบุคลากรที่ต้องรับผิดชอบในการ นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ นอกจากนี้ปัญหาเรื่องของปริมาณของบุคลากรแล้ว เกี่ยวกับเรื่อง คุณภาพของบุคลากรบางครั้งก็เป็นปัญหาที่สำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน ทั้งนี้เพราะหลาย ครั้งบุคลากรที่มีอยู่ขาดแคลนความทักษะในงาน ต้องฝึกฝนอบรมให้คล่องแคล่วซึ่งใช้เวลา และหลายครั้งเมื่อมีความรู้ทักษะที่พอเพียงจะใช้ประโยชน์ได้แล้ว แต่ปรากฏว่าบุคลากรที่มี คุณลักษณะดังกล่าวอาจย้ายงานหรือลาออกไปก็มี เมื่อเป็นเช่นนี้ การขาดแคลนบุคลากร ที่มีความรู้ทักษะในงานแน่นอนย่อมก่อให้เกิดความล่าช้า และนำไปสู่ความผิดพลาดที่ไป มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างมาก

ปัญหาเรื่องบุคลากรนี้มักเป็นปัญหาสำคัญของการนำนโยบายใหม่ๆ ไปสู่การปฏิบัติ โดยเฉพาะนโยบายที่มีการริเริ่มใหม่มักต้องการจำนวนบุคลากรจำนวนมาก ที่มีความรู้และเข้าใจงาน ซึ่งบุคลากรเหล่านี้มักไม่มีอยู่ในทันทีที่ต้องค่อยๆ ฝึกอบรมและต้อง ค่อยพัฒนา ซึ่งบางครั้งต้องอาศัยเวลายาวนานเป็นปีหรือสองสามปี ผลทำให้การ ดำเนินงานมีความล่าช้า นอกจากนั้น หลายครั้งงบประมาณที่มีอยู่อาจไม่เพียงพอที่จะ นำไปใช้ในการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรเหล่านี้ขึ้นมาได้ทัน และถ้าจะใช้วิธีการโอนย้าย จากหน่วยงานอื่นก็จะมีปัญหามากขึ้นไปอีก ในแง่ปัญหาเรื่องบุคลากรจึงมักเป็นปัญหา สำคัญของการนำนโยบายใหม่ไปสู่การปฏิบัติ

กล่าวโดยสรุปปัจจัยด้านทรัพยากรในแง่ของบุคลากรเป็นปัจจัยที่มี ความสำคัญในการส่งผลในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ตั้งไว้โดย อยู่ภายใต้การบริหารทรัพยากรมนุษย์ และต้องคำนึงถึงปริมาณ ศักยภาพในการทำงาน รวมทั้งความรู้ ความสามารถของบุคลากร ในงานที่เป็นนโยบายจำเป็นจะต้องใช้เวลาใน การฝึกอบรมบุคลากรเพื่อให้สามารถเข้าใจในงานได้อย่างถ่องแท้และสามารถนำมาปฏิบัติ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบายได้

#### 4.2 งบประมาณ

งบประมาณ หมายถึง แผนเบ็ดเสร็จ ซึ่งแสดงออกในรูปตัวเงินแสดง โครงการ ดำเนินงานทั้งหมดในระยะหนึ่ง รวมถึงการกะประมาณการบริหารกิจกรรม โครงการและค่าใช้จ่าย ตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็นในการสนับสนุน การดำเนินงาน ให้บรรลุตามแผนนี้ย่อมนประกอบด้วย การทำงาน 3 ขั้นตอน คือ (1) การจัดเตรียม (2) การ อนุมัติและ (3) การบริหาร (มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2553, อ้างถึงใน วรพจน์ รุ่งอรุณ, 2555, หน้า 62 - 63)

#### 4.2.1 วัตถุประสงค์ของงบประมาณ

งบประมาณจะมีขอบเขตตามสภาพขององค์การหรือตามหน่วยงานต่างๆ เช่น กระทรวง ทบวง กรมหรือตามขอบเขตของกิจกรรม เช่น การขายหรือการหารายได้การผลิต เป็นต้น ซึ่งขอบเขตของงบประมาณจะมีวัตถุประสงค์ดังนี้

4.2.1.1 ทำให้องค์การมีการวางแผน ซึ่งเป็นการบังคับให้หน่วยงานต่างๆ ต้องวางแผน การดำเนินงานตามแนวที่กำหนดไว้

4.2.1.2 ให้ข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการตัดสินใจ ซึ่งงบประมาณจะเปลี่ยนแปลงต่างๆ ให้อยู่ในรูปตัวเลขทำให้เห็นภาพชัดเจน

4.2.1.3 ทำให้สามารถประเมินผลการปฏิบัติงาน เนื่องจากงบประมาณเป็นมาตรฐานของหน่วยงาน

4.2.1.4 ทำให้เกิดการระมัดระวังในการใช้จ่าย การจัดทำงบประมาณจะทราบถึงขอบเขตการใช้จ่ายในหน่วยงาน

4.2.1.5 ทำให้มีผลการดำเนินงานและฐานะการเงินตามเป้าหมาย

4.2.1.6 ทำให้เกิดการประสานงานองค์การ งบประมาณเป็นการรวมแผนต่างๆ ขององค์การเข้าด้วยกัน

#### 4.2.2 ความสำคัญและประโยชน์ของงบประมาณ

งบประมาณมีความสำคัญและเป็นประโยชน์ต่อการบริหารหน่วยงานสามารถนำเอางบประมาณมาใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารหน่วยงานให้เจริญก้าวหน้า ความสำคัญและประโยชน์ ของงบประมาณมีดังนี้

4.2.2.1 ใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารหน่วยงาน ตามแผนงานและกำลังเงินที่มีอยู่ โดยให้มีการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับแผนงานที่วางไว้เพื่อป้องกันการรั่วไหลและการปฏิบัติงาน ที่ไม่จำเป็นของหน่วยงานลดลง

4.2.2.2 ให้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาหน่วยงาน ถ้าหน่วยงานจัดงบประมาณการใช้จ่ายอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ จะสามารถพัฒนาให้เกิดความเจริญก้าวหน้าแก่หน่วยงานและสังคม โดยหน่วยงานต้องพยายามใช้จ่ายและจัดสรรงบประมาณให้เกิดประสิทธิผลไปสู่โครงการที่จำเป็น เป็นโครงการลงทุนเพื่อก่อให้เกิดความก้าวหน้าของหน่วยงาน

4.2.2.3 เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดให้มี

ประสิทธิภาพ เนื่องจาก ทรัพยากรหรืองบประมาณของหน่วยงานมีจำกัด ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือ ในการจัดสรรทรัพยากรหรือใช้จ่ายเงินให้มีประสิทธิภาพ โดยมีการวางแผนในการใช้และจัดสรรเงิน งบประมาณไปในแต่ละด้าน และมีการวางแผนการปฏิบัติงานในการใช้จ่ายทรัพยากรนั้นๆ ด้วยเพื่อที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในเวลาที่เร็วที่สุด และใช้ทรัพยากรน้อยที่สุด

4.2.2.4 เป็นเครื่องมือกระจายทรัพยากร และเงินงบประมาณ ที่เป็นธรรม งบประมาณสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการจัดสรรงบประมาณที่เป็นธรรม ไปสู่จุดที่มีความจำเป็นและทั่วถึงที่จะทำให้องค์กรนั้นสามารถดำเนินไปได้ อย่างมีประสิทธิภาพ

4.2.2.5 เป็นเครื่องมือประชาสัมพันธ์งานและผลงานของ หน่วยงาน เนื่องจากงบประมาณ เป็นที่รวมทั้งหมดของแผนงานและงานที่จะดำเนินการ ในแต่ละปีพร้อมทั้งผลที่จะเกิดขึ้น ดังนั้น หน่วยงานสามารถใช้งบประมาณหรือเอกสาร งบประมาณที่แสดงถึงงานต่างๆ ที่ทำเพื่อเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบ มยุรี อนุมานราชธน (2552, หน้า 221) ได้กล่าวว่าข้อจำกัดด้าน งบประมาณ อาจทำให้แนวทาง/ แผนงาน/โครงการต้องเผชิญปัญหาด้านทรัพยากร ไม่เพียงพอ สิ่งที่ควรคำนึงก็คือ การแปลงงบประมาณให้เป็นทรัพยากรอาจเกิดความล่าช้า ในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการนโยบายไปปฏิบัติ ต้องมีการผสมผสานทรัพยากร การไม่มีงบประมาณในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง ก่อความเสียหายที่ร้ายแรงน้อยกว่าการไม่มี ทรัพยากรที่ต้องการใช้ เพราะงบประมาณอาจจะไม่สามารถแปรเปลี่ยนไปเป็นทรัพยากร ที่ต้องการ เช่น ที่ดิน วัสดุอุปกรณ์ หรือแรงงานในขณะที่ดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการ ผู้บริหารโครงการและผู้ยกร่างโครงการจึงต้องใช้เทคนิคโครงข่ายในการวางแผน และควบคุมกำลังคนและสินค้าคงคลัง เทคนิคเหล่านี้ช่วยแก้ไขปัญหาการมีทรัพยากร มากเกินความจำเป็นและจัดสรรทรัพยากรให้เหมาะสมในขณะที่ดำเนินงานโครงการ

Sabatier and Mazmanian (1981, อ้างถึงใน ศุภชัย ยาวะประภาส, 2552, หน้า111) กล่าวว่านโยบายจะประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติได้ต้องได้รับการ สนับสนุนด้านการเงินอย่างเพียงพอ วิปา (1974) ก็ย้ำความเห็นนี้เช่นกันโดยกล่าวว่า การขาดแคลนด้านการเงินมักจะนำมาเป็นข้ออ้างที่นำมาใช้เสมอๆ เมื่อการปฏิบัติตาม นโยบายมีปัญหา จาโคมีและสแตนบรูเนอร์ (1973) ศึกษาการปฏิบัติตามนโยบายจำกัด มลภาวะทางอากาศอันเนื่องมาจากไอเสียรถยนต์นั้น สำนักงานดังกล่าวต้องประสบปัญหา

อย่างมากเนื่องจากขาดงบประมาณ ซึ่งจะต้องนำมาใช้ในการวิจัยและพัฒนา

สัญญา เคนาภูมิและวัชรินทร์ สุทธิชัย (2556, หน้า 109) กล่าวถึงความสำคัญของปัจจัยด้านงบประมาณ โดยกล่าวว่างบประมาณมีความสำคัญเพราะงบประมาณเป็นเครื่องวัดความสามารถขององค์การที่สำคัญประการหนึ่ง และงบประมาณช่วยให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุผล ดังคำกล่าวที่ว่า “เครื่องยนต์ทำงานได้ ต้องมีน้ำมันหล่อลื่น” ฉะนั้นได้ก็ดี “การนำนโยบายไปปฏิบัติถ้าจะให้บรรลุผลสำเร็จก็ต้องมีงบประมาณสนับสนุนอย่างเพียงพอฉนั้น”

กล่าวโดยสรุป งบประมาณเป็นปัจจัยสำคัญในการบริหารหน่วยงานให้สามารถดำเนินงานบรรลุตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ได้วางไว้ ทั้งนี้หน่วยงานควรมีการวางแผนในการใช้และจัดสรรเงิน งบประมาณไปในแต่ละด้านอย่างมีประสิทธิภาพ จึงจะสามารถพัฒนาให้เกิดความเจริญก้าวหน้าแก่หน่วยงานและสังคม โดยหน่วยงานต้องพยายามใช้จ่ายและจัดสรรงบประมาณให้เกิดประสิทธิภาพไปสู่โครงการที่จำเป็น มีการวางแผนการปฏิบัติงานในการใช้จ่ายทรัพยากรนั้นๆ ด้วยเพื่อที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในเวลาที่เร็วที่สุดและใช้ทรัพยากรน้อยที่สุด

#### 4.2.3 วัสดุอุปกรณ์

พัสดุเป็นของใช้ทั้งหมดที่ใช้ในการบริหารแต่ในบางหน่วยงานใช้ในความหมายแตกต่างกัน เช่น ภาคเอกชน หมายถึง ความหมายกว้างตั้งแต่สิ่งของ เครื่องใช้ อุปกรณ์และเครื่องจักร ตลอดจนวัสดุสำเร็จรูปในขณะที่ภาครัฐ หมายถึง อุปกรณ์ใช้ในกิจการด้านยุทธโปกรณ์ (material) และยุทธภัณฑ์ (equipment) ต่างๆ ที่ใช้ในพื้นที่แห่งใดแห่งหนึ่ง (สุรัสวดี ราชกุลชัย, 2543, อ้างถึงใน วรพจน์ รุ่งอรุณ, 2555, หน้า 63)

จากการบริหารสำนักงานในเรื่องเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมจะพบว่า อุปกรณ์สำนักงานมีบทบาทและอิทธิพลต่อการทำงานของมนุษย์โดยเป็นเครื่องอำนวยความสะดวก ประหยัดแรงงานและเวลา แม้กระทั่งค่าใช้จ่าย การบริหารอุปกรณ์สำนักงาน เป็นเรื่องที่มีความจำเป็นและสำคัญ สำนักงานบางแห่งจัดให้มี ส่วนงานดูแลเฉพาะด้านนี้ เรียกว่า ฝ่ายจัดซื้อ(Purchasing) ซึ่งจะมีหน้าที่จัดหาประมูลราคา (ถ้าเป็นระบบราชการ) คัดเลือกประเมินผล และสั่งซื้ออุปกรณ์ต่างๆ ของสำนักงาน ในขณะที่เดียวกันธุรกิจสินค้าอุปโภคบริโภค ที่ต้องมีการเก็บรักษา คลังสินค้าได้เกิดศัพท์คำว่าที่ทีมงานลอจิสติกส์ (Logistics) ซึ่งก็คือกลุ่มงานบริหารวัสดุคงคลัง ตลอดจนประสานงาน การติดต่อกับผู้ขาย วัตถุดิบ (suppliers) ผู้ผลิต (manufacturers)

และลูกค้า (customers) เปรียบเสมือนฝ่ายจัดซื้อนั่นเอง และนับวันส่วนงาน ก็ทวีความสำคัญและมีบทบาทใน การบริหารเพิ่มขึ้น จึงมีความจำเป็นต้องศึกษา ความหมาย ประเภท และประโยชน์ของการบริหาร พัสดุ ซึ่งเป็นแนวทางสำคัญในการ บริหารวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องใช้สำนักงานอย่างมีประสิทธิภาพ

ความสำคัญของพัสดุ จำแนกได้ 3 ประเภท คือ

1. พัสดุหลัก มีความสำคัญมาก ต้องพิจารณาและตรวจสอบมากที่สุด เพราะใช้ งบประมาณสูง ยานพาหนะ จานรับสัญญาณดาวเทียม เป็นต้น

2. พัสดुरอง อาจแยกออกเป็น 2 ชนิด ตามแต่ความสำคัญ มากน้อย คือ

2.1 ความสำคัญมาก (แต่รองจากพัสดุหลัก) เช่น เครื่องคำนวณ โต๊ะ เก้าอี้ เป็นต้น

2.2 ความสำคัญน้อย (ใช้เวลาการจัดหาล่วงหน้าสั้น และหาได้ง่าย) เช่น กระดาษ ถังน้ำ เป็นต้น

2.3 ชิ้นส่วนซ่อมแซมหรืออะไหล่ เป็นส่วนประกอบเพื่อซ่อมบำรุง มีมูลค่าต่ำ และ ราคาไม่สูง เช่น แบตเตอรี่ ยางนอก ยางใน เป็นต้น

ประโยชน์จากการใช้เครื่องใช้สำนักงาน

งานสำนักงานมีความจำเป็นต้องใช้เครื่องมือเครื่องใช้สำนักงาน เนื่องจากการใช้เครื่องใช้สำนักงานมีประโยชน์ดังต่อไปนี้

1. ประหยัดแรงงาน งานสำนักงานบางชนิดที่ใช้เครื่องใช้ทำแทน จะสามารถลดจำนวน บุคลากรได้มาก การลดค่าตอบแทนบุคลากรเพียงพอที่จะใช้เป็น ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับเครื่องใช้

2. ประหยัดเวลา เครื่องใช้สำนักงานสามารถลดเวลาในการ ทำงานได้อย่างมาก

3. ลดค่าใช้จ่าย เนื่องจากลดเวลาและลดจำนวนบุคลากรในการ ทำงาน จึงทำให้ กิจกรรมสามารถลดค่าใช้จ่ายต่างๆ ลงได้

4. ความถูกต้องและความเป็นระเบียบ เครื่องใช้สำนักงาน นอกจากจะทำงาน ได้รวดเร็วและประหยัดเวลาแรงคนแล้วคุณภาพของงานด้านความ ถูกต้องและความเป็นระเบียบ

5. ลดความซ้ำซ้อนในการทำงาน เป็นการลดความจำเจ

ข้าซาก นำเป็อหน่ยจกการให้บุคลากรทำงานบางชนิด

6. การควบคุมได้สะดวก การใช้เครื่องจักรมีความถูกต้อง และเป็นระเบียบจะทำให้ สะดวกในการตรวจสอบ (ศิริวรรณ เสรรัตน์, 2539, อ้างถึงใน วรพจน์ รุ่งอรุณ, 2555, หน้า 66)

อนิวัช แก้วจำนงค์ (2552, หน้า 43) กล่าวว่าปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการจัดการรวมทั้งเป็นมูลเหตุพื้นฐานที่ผู้บริหารทุกคนต้องให้ความสนใจนั้น คือ วัสดุอุปกรณ์ซึ่งเป็นปัจจัยสนับสนุนช่วยเอื้ออำนวยและก่อให้เกิดความสะดวกในการทำงาน วัสดุอุปกรณ์ยังหมายรวมถึงวัตถุดิบที่จำเป็นต้องใช้ในกระบวนการผลิตและอุปกรณ์ที่เอื้อประโยชน์ในการกระบวนการผลิต โดยองค์การต้องจัดหาและสำรองไว้ให้เพียงพอต่อความต้องการในการดำเนินงานทั้งในปัจจุบันและอนาคต

Woodrich (1982, อ้างถึงในศุภชัย ยาวะประภาส, 2552, หน้า 112) กล่าวว่า ความสำเร็จของนโยบายขึ้นอยู่กับว่าปัจจัยบริการต่างๆ มีเพียงพอหรือไม่ เอ็ดเวอร์ตส (1980) ก็เห็นเช่นเดียวกันเขากล่าวว่าการขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ทำการ เครื่องมือเครื่องใช้ ที่ดินและอุปกรณ์อำนวยความสะดวกอื่นๆ จะมีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย

กล่าวโดยสรุปวัสดุอุปกรณ์หมายถึงสิ่งของเครื่องใช้ในสำนักงานที่เอื้ออำนวยและก่อให้เกิดความสะดวกในการทำงาน ช่วยให้ประหยัดแรงงาน ประหยัดเวลา ลดค่าใช้จ่าย และลดความซ้ำซ้อนในการทำงาน การมีวัสดุอุปกรณ์อำนวยความสะดวกอื่นๆ จะมีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย

## 5. ปัจจัยด้านการติดต่อสื่อสาร

ในการบริหารงาน บทบาทของการติดต่อสื่อสารเป็นบทบาทที่สำคัญของผู้บริหารที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการดำเนินงาน การติดต่อสื่อสารเป็นพาหนะนำกระบวนการบริหารงานต่างๆ ประสานเข้าด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นการวางแผน การจัดองค์การ การชักนำ และการควบคุม ล้วนแต่ต้องอาศัยการติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงาน ผู้บริหาร ตลอดจนลูกค้ามีความเข้าใจซึ่งกันและกัน (วิภาดา คุปตานนท์, 2551, หน้า 236 )

การติดต่อสื่อสาร (Communication) คือ การถ่ายทอดและทำความเข้าใจในความหมาย ดังนั้น การติดต่อสื่อสารจะประสบความสำเร็จก็ต่อเมื่อสามารถส่งผลต่อความหมายและผู้รับเกิดความเข้าใจอย่างถูกต้อง การติดต่อสื่อสารอาจมีลักษณะ



เป็นการสื่อสารระหว่างบุคคล (Interpersonal Communication) หรือ เป็นเครือข่าย  
ในองค์การที่เรียกกันโดยทั่วไปว่าการติดต่อสื่อสารขององค์การ (Organization  
Communication) (วิรัช สงวนวงศ์วาน, 2550, หน้า132)

Bovee (1993, อ้างถึงในวิภาดา คุปตานนท์, 2551, หน้า 237) อธิบายว่า  
การติดต่อสื่อสาร คือ การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ซึ่งการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารนี้  
จะมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการตัดสินใจ และผู้ปฏิบัติงาน เป้าหมายของการสื่อสาร คือ  
การทำงานให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ

ในการวางแผน (Planning) ผู้บริหารต้องมีความสามารถในการสื่อสาร  
วิสัยทัศน์ของตนให้กับผู้ปฏิบัติงานได้รับทราบและเข้าใจ ในกระบวนการจัดองค์การ  
ผู้บริหารต้องสามารถจัดการให้เกิดการสื่อสารอย่างเป็นระบบ เพื่อเป็นการกระตุ้นให้เกิด  
การสื่อสารทั้งจากผู้บริหารระดับสูงลงไปยังผู้ปฏิบัติงาน และจากผู้ปฏิบัติงานขึ้นมาสู่  
ผู้บริหารระดับสูง ในกระบวนการชักนำ ผู้บริหารจะต้องใช้การสื่อสารที่ชัดเจนเพื่อสื่อให้  
ผู้ปฏิบัติงานเข้าใจเป้าหมายขององค์การ และทำให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความเชื่อมั่นและ  
ไว้วางใจ อันจะส่งผลต่อภาวะผู้นำที่มีประสิทธิผล ในกระบวนการควบคุม ผู้บริหารต้อง  
สื่อสารให้ผู้ปฏิบัติงานเข้าใจการติดตามตรวจสอบการทำงาน การปรับปรุงการทำงาน  
และการกำหนดมาตรฐานร่วมกันระหว่างผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน (วิภาดา คุปตานนท์,  
2551, หน้า 237)

หน้าที่ของการติดต่อสื่อสาร (Functions of Communication)

การติดต่อสื่อสารมีความสำคัญต่อผู้บริหารและต่อองค์การเพราะการ  
ติดต่อสื่อสารจะทำหน้าที่ที่สำคัญ 4 ประการ คือ

1. Control : ควบคุมพฤติกรรมของพนักงาน ในสายการบังคับบัญชา  
ของทุกองค์การ การปฏิบัติงานของพนักงานตามที่กำหนดไว้ในคำอธิบายลักษณะงาน  
(Job Description) จะต้องมีการติดต่อสื่อสาร และอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้บังคับบัญชา  
ลำดับถัดขึ้นไป การติดต่อสื่อสารตามสายการบังคับบัญชาที่เป็นทางการ (Formal  
Communication) จึงเป็นการควบคุมพฤติกรรมของพนักงานไปในตัว ในขณะที่เดียวกันการ  
ติดต่อสื่อสารที่ไม่เป็นทางการ (Informal Communication) ในกลุ่มเพื่อนร่วมงานหรือภายใน  
ทีมงานที่ต้องรับผิดชอบงานร่วมกัน ก็อาจมีการจัดแบ่งงานและควบคุมดูแลพฤติกรรม  
ระหว่างพนักงานด้วยกันเองด้วย

2. Motivation : จูงใจพนักงาน ในการมอบหมายงานให้

ผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้บริหารจะต้องอธิบายรายละเอียดของงาน เป้าหมายของงาน ลักษณะของผลงานที่ดี และวิธีการปฏิบัติเพื่อให้ได้ผลงานที่ดีขึ้น รวมทั้งผลตอบแทนที่จะได้หากผลงานดีขึ้น การการดำเนินงานดังกล่าวต้องอาศัยการติดต่อสื่อสารที่ดีระหว่างผู้บริหารและพนักงาน

3. Emotional Expression : การทำงานร่วมกันของพนักงานภายในหน่วยงานหรือในที่มงานเป็นสังคมเล็กๆ ที่บรรดาพนักงานมีความร่วมมือผูกพัน มีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน และมีการติดต่อสื่อสารซึ่งกันและกัน จึงเป็นสถานที่ซึ่งพนักงานจะได้พูดคุยแสดงความรู้สึกต่างๆ ปรับทุกข์สุขกันตามธรรมชาติของสังคมมนุษย์

4. Information : พนักงานแต่ละคน แต่ละกลุ่มจำเป็นต้องได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารต่างๆ กับงาน เกี่ยวกับหน่วยงาน เพื่อนร่วมงาน สิทธิประโยชน์ และข้อมูลข่าวสารอื่นๆ ทั้งเป็นลายลักษณ์อักษรหรือเป็นวาจาหรือรูปแบบการติดต่อสื่อสารอื่นๆ

ประเภทของการติดต่อสื่อสาร (Type of Communication)

วิภาดา คุปตานนท์ (2551, หน้า 237 – 238) ได้กล่าวไว้ว่าการติดต่อสื่อสารแบ่งเป็น 3 ประเภทคือ

1. การติดต่อสื่อสารที่ไม่ใช้ภาษา (Nonverbal communication)
2. การติดต่อสื่อสารที่ใช้ภาษา (verbal communication)
3. การติดต่อสื่อสารผ่านทางอิเล็กทรอนิกส์

(Electronic communication)

โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. การติดต่อสื่อสารที่ไม่ใช้ภาษา (Nonverbal communication) คือ การสื่อสารหรือการส่งข้อมูลโดยไม่ใช้คำแต่เป็นการใช้กิริยาท่าทางที่ไม่ใช้ภาษา ได้แก่ กิริยาท่าทาง การแสดงสีหน้า การสบตา การสัมผัส การใช้ระยะห่าง การใช้ช่วงของเวลา การแต่งกาย

ผู้บริหารงานที่มีประสิทธิผล ต้องมีความสามารถในการอ่านและวิเคราะห์ กิริยาท่าทาง และตีความหมายจากการสื่อสารนั้นด้วย ทั้งนี้เพื่อที่จะสามารถมีปฏิสัมพันธ์ที่เหมาะสม นอกจากนี้ผู้บริหารที่มีประสิทธิผลย่อมต้องสามารถเข้าใจการสื่อสารแบบ Nonverbal และระมัดระวังการสื่อสารแบบ Nonverbal ที่อาจก่อให้เกิดความขัดแย้ง หรือ เป็นอุปสรรคต่อการเข้าใจกัน ซึ่งจะส่งผลต่อผลปฏิบัติงานขององค์การ

2. การติดต่อสื่อสารที่ใช้ภาษา (verbal communication) คือ การสื่อสารโดยการใช้ภาษาคำพูด และโครงสร้างของภาษา (Language, word and grammar) ในการสื่อความคิดของตน ผู้บริหารจะจัดเรียบเรียงความคิดออกมาเป็นระบบของโครงสร้างภาษานั้น เพื่อให้การสื่อสารมีลำดับขั้นตอนอย่างมีประสิทธิภาพ การสื่อสารโดยใช้ภาษามี 3 ลักษณะ คือ

2.1 การสื่อสารโดยการพูด เป็นการแสดงความคิดเห็นโดยการใช้การพูดเกิดขึ้น โดยการสื่อสารซึ่งหน้าระหว่างผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน การใช้โทรศัพท์การประชุมในรูปแบบต่างๆ

การสื่อสารโดยการพูดง่ายต่อการปฏิบัติและมีประสิทธิภาพมากกว่าการสื่อสารโดยการเขียน เนื่องจากผู้สื่อสารสามารถเพิ่มเติม และแลกเปลี่ยนความคิดเห็น กันได้ในทันที ส่วนมากผู้บริหารจะใช้วิธีการสื่อสารด้วยการพูดเพื่อการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น

ข้อจำกัดของการสื่อสารโดยการพูด คือ การแลกเปลี่ยนที่อาจไม่เป็นทางการอาจก่อให้เกิดการตีความที่ผิดเพี้ยนไปจากความเป็นจริงได้

2.2 การสื่อสารโดยการเขียน เป็นการแสดงความคิดเห็นโดยการใช้คำที่มีความหมายที่ผู้อื่นสามารถอ่านและเข้าใจได้ การสื่อสารโดยการเขียน เช่น ประกาศ คำสั่ง หนังสือเวียน

การสื่อสารโดยการพูด เปิดโอกาสให้ผู้สื่อสารตีความหมายของข่าวสารนั้นด้วยภาษาของตนเองที่ตนเองเข้าใจ และผู้สื่อสารสามารถทบทวนส่วนที่ตนเห็นว่ายากต่อการทำความเข้าใจการสื่อสารโดยการเขียนมีข้อดี คือ ความเป็นทางการและการคงที่ของข่าวสารเพราะมีเอกสารที่เป็นหลักฐานอ้างอิงได้

2.3 การสื่อสารผ่านอิเล็กทรอนิกส์ เป็นรูปแบบของการสื่อสารที่เป็นการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามา เช่น การใช้ e-mail การประชุมทางไกล teleconference

การสื่อสารผ่านอิเล็กทรอนิกส์ในรูปแบบต่างๆ เหล่านี้ ทำให้ผู้บริหารสามารถสื่อสารกับผู้ปฏิบัติงานได้ง่ายและรวดเร็วขึ้น นับเป็นการเพิ่มช่องทางในการสื่อสาร ทำให้ผู้บริหารได้รับข่าวสารจำนวนมากมาย อย่างไรก็ตาม การสื่อสารรูปแบบนี้ก็ยังมีข้อเสียบางประการ เช่น อาจก่อให้เกิดการรับข่าวสารที่ไม่จำเป็น และทำให้ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติ ขาดความระมัดระวังในคุณภาพของข่าวสารที่ส่งออกไป ดังนั้น ผู้บริหารจึง

ควรพิจารณาเสมอว่า ข่าวสารที่มีประสิทธิภาพเกิดจากบุคคลไม่ได้เกิดจากเทคโนโลยี รูปแบบของการติดต่อสื่อสารในองค์การ (Organizational communication)

การจัดการการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพนั้น ผู้บริหารไม่เพียงแต่จะต้องเข้าใจในกระบวนการสื่อสารเท่านั้น ผู้บริหารจะต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถในการสื่อสารที่ดีด้วย นอกจากนี้ผู้บริหารยังจะต้องกระตุ้นให้ผู้ร่วมงานสามารถสื่อสารกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ และยังจะต้องพิจารณาจำนวนข่าวสารที่มีในกระบวนการสื่อสาร ตลอดจนจำนวนของบุคคลที่จำเป็นต้องมีการสื่อสารในองค์การ

#### 1. การสื่อสารระหว่างบุคคล (Interpersonal communication)

การสื่อสารระหว่างบุคคล เกิดขึ้นในลักษณะที่เป็นการสื่อสารระหว่างบุคคลสองคน เพื่อให้เกิดสัมพันธภาพที่ดี เกิดการประสานงาน และเกิดการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ ผู้บริหารใช้เวลาหนึ่งในสามถึงสองในสามเพื่อการสื่อสารกับผู้ร่วมงาน และครึ่งหนึ่งของการสื่อสารเป็นการสื่อสารโดยตรงระหว่างผู้บริหารและผู้ร่วมงาน

ในองค์การ การสื่อสารส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารและผู้ร่วมงาน ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารงานและผู้ร่วมงานสะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพของการสื่อสาร และความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารงานและผู้ร่วมงาน จะมีอิทธิพลต่อผลการทำงานและและความพึงพอใจในการทำงาน การลาออก การเพิกเฉยต่อองค์การ และความตึงเครียดในการทำงาน (Pace & Faules, 1989, อ้างถึงใน วิภาดา คุปตานนท์, 2551, หน้า 242) หากผู้บริหารไม่มีความสามารถในการสื่อสาร การสื่อสารอาจก่อให้เกิดความรู้สึก อึดอัด คับข้องใจ ความเครียด เนื่องจากเขารู้สึกว่าถูกกดดันจากสาระของข่าวสารหรือจากวิธีการสื่อสาร ดังนั้น ผู้บริหารจึงระมัดระวังในการสื่อสาร ข่าวสารจะต้องมีความชัดเจน มีเป้าหมายของการสื่อสารเพื่อการทำงานและการแก้ไขปัญหาต่างๆ วิธีการสื่อสารสะท้อนให้เห็นถึงความไว้วางใจและเคารพความคิดเห็นของผู้ร่วมงาน

การสื่อสารระหว่างบุคคลมีประสิทธิผล เมื่อการสื่อสารนั้นช่วยกระจายหรือแพร่ข่าวสารเกี่ยวกับความคาดหวังขององค์การหรือผู้บริหารที่มีต่อผู้ปฏิบัติงานและวิธีการที่ที่จะทำให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถดำเนินงานให้เป็นไปตามความคาดหวังของผู้บริหาร

## 2. การสื่อสารของกลุ่ม (Group communication)

การรวมตัวของบุคคลในองค์การเกิดขึ้นได้ในรูปแบบของกลุ่มงาน และกลุ่มที่มีการรวมตัวอย่างไม่เป็นทางการ ผู้บริหารสามารถสนับสนุนการให้เกิดการสื่อสารให้มีประสิทธิภาพได้โดย

1. การส่งเสริมบรรยากาศของการมีส่วนร่วม
2. ให้คุณค่าในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นที่หลากหลาย
3. การกระจายแนวความคิดและการค้นคว้าหาข้อมูลข่าวสารที่มีคุณค่า
4. การมุ่งเน้นผลงานของกลุ่ม
5. การหลีกเลี่ยงการส่งเสริมการมีบทบาทเฉพาะบุคคลเพียงเพื่อการสนอง ต่อความสนใจเฉพาะบุคคล
6. การตระหนักและรับรู้สภาพความขัดแย้งและจัดการกับความขัดแย้งอย่างมีประสิทธิภาพ
7. ส่งเสริมภาวะผู้นำ
8. การส่งเสริมให้เกิดความภาคภูมิใจในกลุ่มและผลงานของกลุ่ม
9. เน้นการสร้างผลงานจากการทำงานของกลุ่ม

(Shockely-Zalzbak, 1991, อ้างถึงใน วิภาดา คุปตานนท์, 2551, หน้า 243)

ในการสื่อสารระหว่างกลุ่มนี้ ภาวะผู้นำมีอิทธิพลมากต่อการสื่อสาร ทั้งนี้เนื่องจากผู้นำจะเป็นตัวเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มต่างๆ ในองค์การและประสานกลุ่มเหล่านั้นเข้าด้วยกัน ผู้นำสามารถพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างตัวเองและกลุ่มเพื่อการค้นหาข้อมูลเพื่อการลดความขัดแย้ง เพื่อสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างกลุ่ม และเพื่อทำงานให้บรรลุเป้าหมาย

Edward (1979, อ้างถึงใน ศุภชัย ยาวะประภาส, 2552, หน้า 106) กล่าวว่า ถ้าคำสั่ง ข่าวสาร หรือข้อมูลต่างๆ ที่ผู้กำหนดนโยบายมีไปยังผู้นำเอานโยบายไปปฏิบัติ ยิ่งชัดเจนเท่าไร โอกาสที่นโยบายนั้นจะได้รับการปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีก็ยิ่งมากขึ้นเท่านั้น แวนมิเตอร์และแวนฮอร์น ก็ย้ำจุดนี้เช่นเดียวกัน โดยกล่าวว่า ถ้าแหล่งข้อมูลต่างๆ ให้ข้อมูลที่ไม่สอดคล้องกันในการแปลความวัตถุประสงค์หรือมาตรฐานต่างๆ ของนโยบาย หรือถ้าแหล่งข้อมูลเดียวกันให้ข้อมูลที่ขัดแย้งกันเอง ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติจะพบว่า การปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้นยากเย็นมาก

จุมพล นิมิพานิช (2554, หน้า 526-527) กล่าวว่าจะมีการจัดวางระบบการสื่อสารอย่างไรจึงจะทำให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกันในการนำนโยบายนั้นๆ ไปสู่การปฏิบัติ ในแง่นี้ต้องมีการจัดวางหรือวางระเบียบการสื่อสารให้ดี นั่นคือ การจัดวางระบบการสื่อสารนั้นจะต้องทำให้การสื่อสารภายในระหว่างหน่วยงาน ระหว่างองค์การระหว่างบุคคล ระหว่างกลุ่มบุคคล ต้องมีทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้วย

มยุรี อนุมานราชชน (2552, หน้า 226) กล่าวว่า การติดต่อสื่อสารเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการประสานงานในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยทั่วไปมักไม่มีการติดต่อสื่อสารที่สมบูรณ์ แม้ระบบสารสนเทศจะช่วยให้ได้ข้อมูลที่ต้องการ แต่ไม่ได้เป็นหลักประกันว่าข้อมูลและคำสั่งของผู้ส่งข้อมูลจะมีการนำไปปฏิบัติตามที่กำหนดหรืออย่างเข้าใจกัน

กล่าวโดยสรุปคือการติดต่อสื่อสาร หมายถึง การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารซึ่งมีความสำคัญต่อผู้บริหารและองค์การ คือทำหน้าที่ควบคุมพฤติกรรม จูงใจ และส่งเสริมให้พนักงานมีความรู้สึกที่ดีต่อกัน ในการติดต่อสื่อสารสามารถทำได้ 3 ประเภท คือ การสื่อสารที่ใช้ภาษา การสื่อสารที่ไม่ใช้ภาษา และการสื่อสารผ่านทางอิเล็กทรอนิกส์ การสื่อสารเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้เกิดการประสานงานในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้นจำเป็นจะต้องทำให้การสื่อสารภายในระหว่างหน่วยงาน ระหว่างองค์การระหว่างบุคคล ระหว่างกลุ่มบุคคล มีทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้วย

## 6. ปัจจัยด้านการควบคุม ประเมินผล และการกระตุ้นส่งเสริม

การควบคุมเป็นหน้าที่สำคัญของผู้บริหาร การควบคุมทำให้ทราบความก้าวหน้าของการดำเนินงาน ตลอดจนปัญหาอุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ได้มีนักวิชาการได้ให้ความหมายของการควบคุมไว้ดังนี้

วิภาดา คุปตานนท์ (2551, หน้า 127) ได้ให้ความหมายของการควบคุมไว้ว่า การควบคุมเป็นกระบวนการในการกำหนดและกำกับกิจกรรมต่างๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และมาตรฐานที่กำหนดไว้ โดยลักษณะการควบคุมที่สำคัญๆ ทางธุรกิจ ได้แก่ 1) การควบคุมทางการเงินและงบประมาณ 2) การควบคุมการปฏิบัติการ 3) การควบคุมทางการตลาด 4) การควบคุมทางการวิจัยและพัฒนาและ 5) การควบคุมทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งข้อนี้เป็นการควบคุมทั้งด้านการพัฒนากำลังความสามารถของพนักงาน และการจัดการเกี่ยวกับการให้รางวัล การจูงใจ และผลประโยชน์ตอบแทนแก่พนักงานด้วย

Stephen P. Robbins and Mary Coulter (2007, หน้า 251)

ให้ความหมายว่า การควบคุม (Control) คือ กระบวนการในการตรวจสอบกิจกรรมที่ปฏิบัติ เพื่อให้แน่ใจว่า จะบรรลุผลสำเร็จตามแผน หากมีความเบี่ยงเบนไปจากแผนก็จะดำเนินการปรับปรุงแก้ไข

#### ความสำคัญของการควบคุม

การควบคุมเป็นกระบวนการต่อเนื่องจากการวางแผน ซึ่งเป็นกระบวนการกำกับและติดตามว่ากิจกรรมที่กำหนดไว้ในแผนบรรลุเป้าหมายหรือไม่อย่างไร การกำกับการดำเนินงานดังกล่าวทำให้ผู้บริหารได้รับข้อมูลย้อนกลับ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการดำเนินการ ตลอดจนปรับปรุงแผนงานได้และยังช่วยให้องค์กรสามารถดำเนินงานภายใต้การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมต่างๆ ได้ (วิภาดา คุปตานนท์, 2551, หน้า 128)

การควบคุมมีความสำคัญในฐานะที่เป็นตัวเชื่อมสุดท้ายในหน้าที่การจัดการ และเป็นกิจกรรมที่จะทำให้ผู้บริหารทราบได้ว่า การดำเนินงานขององค์กรเป็นไปตามเป้าหมายหรือไม่เพราะเหตุใด ควรต้องปรับแก้การดำเนินงานหรือปรับแผนใหม่หรือไม่อย่างไร (Stephen P. Robbins & Mary Coulter, 2007, หน้า 252)

การควบคุมอาจแบ่งได้ 3 แบบ คือ 1) การควบคุมโดยใช้กลไกของตลาด 2) การควบคุมโดยใช้กฎระเบียบขององค์กร เช่น การควบคุมตามสายการบังคับบัญชา อำนาจหน้าที่ กฎ ระเบียบ วิธีปฏิบัติ และนโยบาย และ 3) การควบคุมโดยวัฒนธรรมขององค์กร เป็นการกำหนดพฤติกรรมของพนักงานตามค่านิยม บรรทัดฐาน ประเพณีปฏิบัติ ความเชื่อ และวัฒนธรรมขององค์กร (Stephen P. Robbins & Mary Coulter, 2007, หน้า 252)

การประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร หมายถึง การวัดหรือประเมินค่าผลการปฏิบัติงานในช่วงระยะเวลาที่กำหนดให้ปฏิบัติ เพื่อให้บุคลากรได้ทราบผลการปฏิบัติงานของตนว่าอยู่ในระดับใด และสิ่งใดบ้างควรจะปรับปรุงแก้ไขให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น (วิลาวัณย์ วัฒนวิเศษ, 2554, หน้า 195) โดยการประเมินผลการปฏิบัติงานมีความสำคัญดังนี้

1. ความสำคัญต่อผู้ปฏิบัติงาน การประเมินผลการปฏิบัติงานจำเป็นต้องแจ้งให้บุคลากรทราบทันทีว่าผลการปฏิบัติงานของตนเป็นอย่างไร มีประสิทธิภาพเป็นที่พอใจของผู้บริหารหรือไม่เพียงใด มีข้อบกพร่องตรงจุดใดบ้างที่ควร

จะต้องปรับปรุงแก้ไขให้ดียิ่งขึ้น และมีส่วนใดบ้างที่ปฏิบัติอยู่ในเกณฑ์มาตรฐานแล้ว

2. ความสำคัญต่อผู้บริหาร เพราะจะทำให้ผู้บริหารทราบว่าบุคลากรแต่ละคน มีความสำคัญต่องานหรือต่อองค์การมากน้อยเพียงใด ควรจะสนับสนุนส่งเสริมและพัฒนาปรับปรุงผลการปฏิบัติงานของบุคลากรอย่างไร ซึ่งอาจจะต้องพิจารณาว่าบุคลากรแต่ละคนควรจะปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่เดิมหรือมีความจำเป็นต้องโยกย้ายเปลี่ยนแปลงตำแหน่งให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ซึ่งหากไม่มีการประเมินผลก็อาจจะทำให้การบริหารงานเกิดความล้มเหลวได้

3. ความสำคัญต่อองค์การ ความสำเร็จจากการปฏิบัติงานของบุคลากรแต่ละคนย่อมส่งผลต่อความก้าวหน้าขององค์การ ดังนั้น การประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรจะทำให้ทราบว่า บุคลากรแต่ละคนปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายจากองค์การอยู่ในระดับใด มีปัญหาและอุปสรรคอะไรเกิดขึ้นบ้าง เพื่อองค์การจะได้หาแนวทางปรับปรุงกระบวนการสรรหาคัดเลือกบุคลากรให้เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่งานต่อไป

Revlin (1971, p.127, อ้างถึงใน วรพจน์ รุ่งอรุณ, 2555, หน้า 72)

ให้ความเห็นว่าการเลือกควบคุมด้วยระบบการกระตุ้นส่งเสริมจะทำให้การดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลประสบความสำเร็จ เช่นเดียวกับกล้า ทองขาว (2548, หน้า 184, อ้างถึงใน วรพจน์ รุ่งอรุณ, 2555, หน้า 184) กล่าวว่าการให้แรงเสริมแก่ผู้ปฏิบัติงาน หากเป็นแรงเสริมทางบวกจะทำให้ผู้ปฏิบัติมีกำลังใจ เป็นพลังจูงใจให้ผู้ปฏิบัติมุ่งมั่นตั้งใจทำงานในหน้าที่ของตนให้ดียิ่งขึ้น

ดังนั้นสรุปได้ว่า การควบคุม ประเมินผล และการกระตุ้นส่งเสริม เป็นกระบวนการในการกำหนดและกำกับกิจกรรม ตลอดจนการวัดคุณค่าของบุคคลในการปฏิบัติงานภายในช่วงระยะเวลาที่กำหนด และการส่งเสริมให้บุคคลเกิดกำลังใจในการดำเนินงาน เป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญต่อองค์การในการที่จะทำให้การดำเนินงานตามนโยบายประสบความสำเร็จ

## 7. ปัจจัยด้านเจตคติของผู้ปฏิบัติงานตามนโยบาย

“เจตคติ” ตรงกับภาษาอังกฤษว่า “attitude” มีความหมายตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานพุทธศักราช 2525 ว่า “ท่าทีหรือความรู้สึกของบุคคลต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง” หนังสือบางเล่มอาจใช้คำว่า “ทัศนคติ” ซึ่งได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้



ความหมายและอธิบายเกี่ยวกับเจตคติ ดังนี้

เจตคติ หมายถึง ความรู้สึกนึกคิดของบุคคลที่มีต่อสิ่งต่างๆ รอบตัว และมีความโน้มเอียงที่จะประพฤติและปฏิบัติตนไปในทางใดทางหนึ่งต่อสิ่งนั้น ทั้งนี้เจตคติของบุคคลแต่ละคนเป็นปัจจัยหนึ่งที่กำหนดพฤติกรรมการแสดงออกของบุคคลนั้น โดยได้รับอิทธิพลจากสภาพแวดล้อม วัฒนธรรม ครอบครัว กลุ่มเพื่อน และสื่อมวลชน ซึ่งพฤติกรรมที่เกิดขึ้นก็จะเกิดเป็นประสบการณ์การเรียนรู้ของบุคคลที่ส่งผลย้อนกลับไปสู่เจตคติที่ต่อเนื่องกันไป (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2551, หน้า 6)

ทัศนคติ (Attitude) คือ ความรู้สึกภายในของบุคคลที่ใช้ประเมินหรือตัดสินใจสิ่งต่างๆ ความรู้สึกดังกล่าวเกี่ยวกับความชอบหรือไม่ชอบ ต่อคนหรือวัตถุสิ่งของ เหตุการณ์และสถานการณ์ต่างๆ เมื่อบุคคลชอบสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ถือว่าบุคคลนั้นมีทัศนคติเป็นบวกต่อสิ่งนั้น ในทางตรงข้าม เมื่อบุคคลไม่ชอบสิ่งหนึ่งสิ่งใด ถือว่าบุคคลนั้นมีทัศนคติเป็นลบต่อสิ่งนั้นๆ (วิภาดา คูปตานนท์, 2551, หน้า 178)

ในการทำงานสามารถแบ่งทัศนคติที่เกี่ยวข้องกับงานออกเป็น 3 ประเภท ซึ่งเป็นลักษณะแนวโน้มการทำงานที่เกิดจากทัศนคติในทางบวก ดังนี้

1. ความพึงพอใจในงาน คือทัศนคติที่มีต่องานที่เขาทำ ถ้ามีระดับพึงพอใจในงานสูง ถือว่าบุคคลนั้นมีทัศนคติที่เป็นบวกต่องานที่เขาทำ แต่ถ้าระดับความพึงพอใจในงานที่ทำต่ำ หรือไม่มีความพึงพอใจเลย ก็ถือว่าบุคคลนั้นมีทัศนคติที่เป็นลบต่องานที่เขาทำ
2. การมีส่วนร่วมในการทำงาน เป็นการให้พนักงานทุกระดับเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย วิธีการทำงาน ขั้นตอนในการปฏิบัติงานหรืออื่นๆ ตามความเหมาะสม แนวคิดในการให้พนักงานมีส่วนร่วมในการทำงาน เชื่อว่าจะทำให้เกิดความรู้สึกของความเป็นเจ้าของกิจการ มีความผูกพัน มีความรับผิดชอบต่องานที่ทำ ไม่ละทิ้งหน้าที่ ยินดีทุ่มเวลา กำลังกาย กำลังสติปัญญา ตลอดจนความรับผิดชอบต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของกิจการ (Rabinwitz, 1977, อ้างถึงใน วิภาดา คูปตานนท์, 2551, หน้า 180)
3. ความผูกพันที่มีต่อองค์การ การที่บุคคลมีความรู้สึกที่ตนเป็นส่วนหนึ่งขององค์การ ความรู้สึกของความเป็นเจ้าของ การหวงแหนองค์การของตน รวมถึงการสวามิภักดิ์ต่อองค์การ ถือว่าบุคคลนั้นมีความผูกพันต่อองค์การ

จุมพล นิมพานิช (2554, หน้า 533) อธิบายว่าค่านิยมของผู้นำนโยบาย

ไปสู่การปฏิบัตินั้นเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ การมีโอกาสได้ใช้ดุลพินิจของตนเองเป็นการเปิดช่องทางให้ผู้ปฏิบัติสามารถบิดเบือนเจตนารมณ์ของนโยบายได้หลายทาง เช่น สามารถเลือกปฏิบัติเฉพาะคำสั่งหรือข้อบังคับที่ไม่ขัดกับความรู้สึก ค่านิยม และผลประโยชน์ส่วนตัว ผู้ปฏิบัติเมื่อไม่เห็นด้วยกับคำสั่งหรือข้อปฏิบัติก็อาจบิดเบือนคำสั่งหรือข้อปฏิบัตินั้นๆ ผลทำให้ผลลัพธ์ของการนำนโยบายดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติออกมาต่างกับเจตนารมณ์เดิมของนโยบาย

ศุภชัย ยาวะประภาส (2552, หน้า 114) กล่าวว่านโยบายหลายเรื่องจัดอยู่ในจำพวกที่ผู้ปฏิบัติมีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง นโยบายเหล่านี้จะนำไปปฏิบัติอย่างจริงจังไม่บิดพลิ้ว ซึ่งจะตรงข้ามกับนโยบายที่ขัดกับความรู้สึกพื้นฐาน หรือผลประโยชน์ของผู้ปฏิบัติ นโยบายเหล่านี้ผู้ปฏิบัติจะนำไปปฏิบัติอย่างไม่สู้เต็มใจ และอาจจะบิดเบือนให้เป็นไปในแนวทางที่พวกเขาต้องการ เช่น แวนมิเตอร์ และแวนฮอร์น (1975) ยืนยันว่าความเข้าใจของผู้ปฏิบัติที่มีต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย ทิศทางของทัศนคติที่มีต่อนโยบายนั้น รวมตลอดถึงความผูกพันที่มีต่อนโยบายมีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายที่ผู้ปฏิบัติจะนำไปปฏิบัติด้วยดี ต้องเป็นนโยบายที่ผู้ปฏิบัติเข้าใจ เห็นด้วย และมีความรู้สึกผูกพัน

กล้า ทองขาว (2548, หน้า 184, อ้างถึงใน วรพจน์ รุ่งอรุณ, 2554, หน้า 76) ได้สรุปปัจจัยกำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยในส่วนของปัจจัยด้านเจตคติของผู้ปฏิบัติ ได้กล่าวไว้ว่าหากผู้ปฏิบัติไม่เข้าใจหรือสงสัยในวัตถุประสงค์ของนโยบายว่า เพราะเหตุใดจึงต้องเป็นอย่างนี้หรือสงสัยว่าความต้องการที่แท้จริงของผู้กำหนดนโยบายคืออะไร นโยบายที่ทำอยู่มีประโยชน์อย่างไร ฯลฯ ข้อสงสัยไม่เข้าใจนโยบายจะทำให้ผู้ปฏิบัติขาดความมั่นใจ ขาดความไว้วางใจต่อนโยบาย ส่งผลกระทบต่อความตั้งใจที่จะทุ่มเทพลังความสามารถปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ นโยบายที่นำไปปฏิบัติมีโอกาสที่จะไม่สำเร็จสูง แต่ถ้าหากผู้ปฏิบัติรู้สึกพึงพอใจสูง ก็จะตั้งใจจริงที่จะปฏิบัติและทุ่มเทความสามารถ อุทิศเวลาในการปฏิบัติ โดยอาจจะเข้าไปมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นและเสนอแนะแนวปฏิบัติตามความเหมาะสม ตามสถานการณ์แห่งความเป็นจริงจะส่งผลให้นโยบายบรรลุผล

สรุปได้ว่าเจตคติ หมายถึง ความรู้สึกนึกคิดของบุคคล ต่อคน วัตถุ สิ่งของหรือสถานการณ์ ซึ่งหากบุคคลมีเจตคติในเชิงบวกย่อมจะส่งผลให้บุคคลพึงพอใจในงาน การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน และความผูกพันต่อองค์กร การที่บุคคลมีเจตคติ

ที่ดีต่อนโยบายย่อมจะส่งผลให้การดำเนินงานตามนโยบายบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

## นโยบายแก้ไขปัญหาการอ่านไม่ออกเขียนไม่ได้

กระทรวงศึกษาธิการ มีนโยบายพัฒนาการจัดการศึกษา ประกอบด้วย นโยบายทั่วไป 5 ประการ นโยบายเฉพาะ 7 ประการ และนโยบายเร่งด่วน 10 ประการ เพื่อส่งเสริม สนับสนุน เร่งรัดพัฒนาการจัดการศึกษาของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยเน้นคุณภาพผู้เรียน กระทรวงศึกษาธิการ จึงกำหนดมาตรการให้สถานศึกษาปลอดการอ่านไม่ออกเขียนไม่ได้

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ประกาศนโยบาย “ปี 2558 เป็นปีปลอดนักเรียนอ่านไม่ออกเขียนไม่ได้” กำหนดมาตรการเร่งรัดคุณภาพการอ่านออกเขียนได้อ่านคล่องเขียนคล่องและสื่อสารได้ โดยเป้าหมายปีนี้ คือ นักเรียนทุกระดับชั้นมีความสามารถอ่านออกเขียนได้ อ่านคล่องเขียนคล่องและสื่อสารได้ กำกับติดตามการดำเนินงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และรายงานความก้าวหน้าการดำเนินงานต่อกระทรวงศึกษาธิการ

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทุกเขต ดำเนินการประกาศนโยบาย ปี 2558 เป็นปีปลอดนักเรียนอ่านไม่ออกเขียนไม่ได้ แก่โรงเรียนในสังกัด มีข้อมูลการอ่านการเขียนของ นักเรียนทุกระดับชั้น วิเคราะห์ข้อมูลสรุปและรายงานต่อ สพฐ.ปรับระบบบริหารจัดการ และดำเนินการกำกับ ติดตาม นิเทศ จัดทำแผนงานโครงการและกิจกรรมให้ความช่วยเหลือ สถานศึกษาในการดำเนินงานแก้ไขปัญหาการอ่านการเขียนภาษาไทย ของนักเรียนอย่างจริงจังต่อเนื่อง และรายงานความก้าวหน้าการดำเนินงานต่อ สพฐ. ทุกภาคเรียน

สถานศึกษา ประกาศนโยบายให้ครูและผู้เกี่ยวข้องรับทราบและต้องดำเนินการทุกวิถี เพื่อให้ นักเรียนทุกคนอ่านเขียนได้ตามมาตรฐานหลักสูตร โดยเฉพาะนักเรียนที่อ่านไม่ออก เขียนไม่ได้ ปรับระบบบริหารจัดการให้ครูทุกคนมีส่วนร่วมรับผิดชอบแก้ไขปัญหาการอ่านการเขียน ของนักเรียน มีแผนซ่อมเสริมนักเรียนทุกคนที่มีปัญหาและซ่อมเสริมให้แล้วเสร็จภายในภาคเรียนที่ 2 ปีการศึกษา 2557 ประธานผู้ปกครองให้รับทราบปัญหา และมีส่วนร่วมเอาใจใส่ดูแลบุตร หลานอย่างใกล้ชิด กำกับ ติดตาม นิเทศ ช่วยเหลือครู แก้ไขปัญหาการอ่านการเขียนของนักเรียน และรายงานความก้าวหน้าการดำเนินงาน

ต่อสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอย่างต่อเนื่องตามที่กำหนด

### 1. การดำเนินงาน “ปี 2558 เป็นปีปลอดนักเรียนอ่านไม่ออกเขียนไม่ได้”

กระทรวงศึกษาธิการ เล็งเห็นความสำคัญของการยกระดับคุณภาพ การศึกษา โดยมีนโยบายให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ความสำคัญกับการจัดการศึกษาที่มี ระบบ เพื่อการพัฒนาเด็กและเยาวชนไปสู่ความเป็น พลเมืองที่พร้อมสมบูรณ์ สามารถ ดำรงตนในสังคมอย่างปกติสุข การอ่านและการรู้หนังสือ (Reading & Literacy) เป็นทักษะ ที่จำเป็นยิ่งสำหรับการเรียนรู้ และการ พัฒนาชีวิตสู่ความสำเร็จ การอ่านอย่างคล่องแคล่ว และเข้าใจความหมายจะนำมาซึ่งความรู้ และส่งเสริมให้เกิด การคิดวิเคราะห์ มีวิจารณ์ญาณ แยกแยะและประยุกต์ใช้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อชีวิต พร้อมทั้งสามารถ ถ่ายทอดสื่อสารให้ผู้อื่นทราบและเข้าใจได้ ซึ่งเป็นทักษะสำคัญของศตวรรษที่ 21 หากผู้เรียนบกพร่องหรือขาด ความสามารถในการอ่าน การเรียนรู้ไม่อาจก้าวหน้าได้ และจะประสบความยากลำบากในการดำรงชีวิต จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องพัฒนา ความสามารถถ่ายทอดสื่อสารให้ผู้อื่นทราบและเข้าใจได้ ซึ่งเป็นทักษะสำคัญของศตวรรษ ที่ 21 หากผู้เรียนบกพร่องหรือขาด ความสามารถในการอ่าน การเรียนรู้ไม่อาจก้าวหน้าได้ และจะประสบความยากลำบากในการดำรงชีวิต จึง เป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องพัฒนา ความสามารถในการอ่านออกเขียนได้ อ่านคล่องเขียนคล่อง ส่งเสริมการคิด วิเคราะห์ และการสื่อสารให้แก่ประชาชนตั้งแต่วัยเยาว์ เพื่อให้สามารถเรียนรู้ในระดับที่ซับซ้อนขึ้น เมื่อเติบโตใหญ่ จนกระทั่งสามารถดูแลตัวเอง มีอาชีพและมีรายได้ เป็นนักคิดและเรียนรู้ ตลอดชีวิต ซึ่งยาวนานถึง 14 -15 ปี หรือในวัยของการศึกษาภาคบังคับ จึงจำเป็นต้อง พัฒนาการศึกษาในช่วงนี้ให้มั่นคง โดยพิจารณาว่าการ อ่านออกเขียนได้ อ่านคล่องเขียน คล่องและสื่อสารได้เป็นพื้นฐานที่สำคัญสูงสุดอันดับแรกๆ ของการพัฒนาชีวิต ความสามารถของผู้เรียน การพัฒนาความสามารถการอ่าน นอกจากครูจะต้องมีองค์ ความรู้ เข้าใจทักษะกระบวนการ พัฒนาความสามารถการอ่านของนักเรียนทั้งนักเรียน ปกติและนักเรียนที่ต้องได้รับการเอาใจใส่เป็นพิเศษเพราะปัจจัยความแตกต่างทาง สติปัญญาแล้ว ความแตกต่างทางพื้นฐานของครอบครัวเป็นปัจจัยสำคัญที่ ควรคำนึงถึง ในการพัฒนาความสามารถการอ่าน ของนักเรียน ด้วยเหตุนี้ การดำเนินงานพัฒนาการ เรียนการสอนภาษาไทย จึงกำหนดเป็นนโยบายสำคัญในการเร่งรัดคุณภาพการอ่านรู้เรื่อง และสื่อสารได้ เพื่อให้ทุกภาคส่วนร่วมกันขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมาย

การพัฒนาขีดความสามารถของผู้เรียนให้เป็นประชากรที่มีคุณภาพในประชาคมอาเซียน และประชาคมโลก

### 1.1 วัตถุประสงค์

1.1.1 เพื่อให้ผู้บริหารทุกระดับ ครูและบุคลากรทางการศึกษา เห็นความสำคัญ มีความตระหนัก และรับผิดชอบในการเร่งรัดให้นักเรียนอ่านออกเขียนได้ อ่านคล่องเขียนคล่องและสื่อสารได้ อย่างยั่งยืน

1.1.2 เพื่อให้ครูผู้สอนทุกกลุ่มสาระการเรียนรู้ในโรงเรียนมีความรู้ความเข้าใจ และสามารถเชื่อมโยง การจัดการเรียนรู้ให้นักเรียนอ่านได้ อ่านรู้เรื่องและสื่อสารได้ อย่างมีประสิทธิภาพ

1.1.3 เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องทุกระดับและทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมพัฒนาคุณภาพนักเรียนให้อ่านออกเขียนได้ อ่านคล่องเขียนคล่องและสื่อสารได้ อย่างจริงจังและต่อเนื่อง

### 1.2 เป้าหมาย

1.2.1 ผู้บริหารทุกระดับ ครูและบุคลากรทางการศึกษา มีความตระหนัก และรับผิดชอบในการเร่งรัด ให้นักเรียนอ่านออกเขียนได้ อ่านคล่องเขียนคล่องและสื่อสารได้ อย่างยั่งยืน

1.2.2 ครูผู้สอนทุกกลุ่มสาระการเรียนรู้ในโรงเรียนมีความรู้ความเข้าใจ และสามารถเชื่อมโยงการจัดการ เรียนรู้ให้นักเรียนอ่านออกเขียนได้ อ่านคล่องเขียนคล่อง และสื่อสารได้ อย่างมีประสิทธิภาพ

1.2.3 ผู้เกี่ยวข้องทุกระดับและทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมพัฒนาคุณภาพนักเรียนให้อ่านออกเขียนได้ อ่าน คล่องเขียนคล่อง และสื่อสารได้ อย่างจริงจังและต่อเนื่อง

1.2.4 นักเรียนอ่านออกเขียนได้ อ่านคล่องเขียนคล่องและสื่อสารได้ ตาม มาตรฐานการเรียนรู้

### 1.3 มาตรการ

ในการดำเนินงานตามนโยบายแก้ไขปัญหาค่าการอ่านไม่ออกเขียนไม่ได้ ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้มีมาตรการในระดับต่างๆ ดังนี้

1.3.1 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

1.3.1.1 ประกาศนโยบาย ปี 2558 เป็นปีปลอดนักเรียนอ่านไม่ออกเขียนไม่ได้ และจัดทำมาตรการเพื่อเป็นทิศทางหรือเป้าหมายที่ชัดเจนของการดำเนินงานนำไปสู่การพัฒนาความรู้ความสามารถการใช้ ภาษาไทยของนักเรียนอย่างมีประสิทธิภาพ

1.3.1.2 จัดทำเครื่องมือประเมินการอ่านการเขียนของนักเรียนทุกระดับชั้น เพื่อให้สำนักงานเขต พื้นที่การศึกษาใช้ตรวจจลอบและคัดกรองนักเรียนวิเคราะห์สภาพปัญหา สาเหตุ และกำหนดแนวทางการ ดำเนินงานแก้ไขปัญหา นักเรียนที่อ่านเขียนไม่ได้ตามมาตรฐานหลักสูตร

1.3.1.3 จัดทำคู่มือการดำเนินงาน อ่านออกเขียนได้อ่านคล่องเขียนคล่องและสื่อสารได้ เพื่อเป็น แนวทางการบริหารจัดการ และการพัฒนาความสามารถ การอ่านการเขียนให้แก่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และโรงเรียนในสังกัด

1.3.1.4 จัดทำแผนงาน/โครงการทั้งระยะสั้นและระยะยาว และจุดเน้นพัฒนาคุณภาพผู้เรียน ใน การพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอนภาษาไทย สอดคล้องตามนโยบาย ปี 2558 เป็นปีปลอดนักเรียนอ่านไม่ ออกเขียนไม่ได้

1.3.1.5 ดำเนินงานตามแผนงานและกิจกรรม โดยส่งเสริม สนับสนุนงบประมาณ จัดทำคู่มือหรือ แนวทางการดำเนินงานแก้ไขปัญหาการอ่านไม่ออกเขียนไม่ได้ พัฒนาสื่อการเรียนรู้ และองค์ความรู้ภาษาไทย ที่เป็นประโยชน์ต่อสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ตามสภาพและบริบทของท้องถิ่น

1.3.1.6 ส่งเสริมการผลิต และผลิตสื่อการเรียนการสอนภาษาไทย แก้ไขปัญหาการอ่านไม่ออกเขียนไม่ได้ และพัฒนาวิธีจัดการเรียนรู้ภาษาไทยที่ทันสมัย เหมาะกับนักเรียนกลุ่มเป้าหมายให้ได้ผลดีตามมาตรฐานหลักสูตร และพัฒนานักเรียนได้สูงสุดเต็มตามศักยภาพ ควบคู่กับทักษะกระบวนการคิด และมีคุณธรรม จริยธรรม ช่วยเสริมสร้างการดำรงชีวิตและสังคมที่ดี เผยแพร่แก่สถานศึกษา และแหล่งการเรียนรู้ อย่างทั่วถึง

1.3.1.7 กำกับ ติดตาม และประเมินผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน และการดำเนินงานพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอนภาษาไทยของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาและมัธยมศึกษา เพื่อยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด

1.3.2 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาและมัธยมศึกษา

1.3.2.1 ดำเนินการประกาศนโยบาย ปี 2558 เป็นปีปลอดนักเรียน

อ่านไม่ออกเขียนไม่ได้ ให้ผู้บริหารโรงเรียนรับทราบ

1.3.2.2 ดำเนินการประเมินการอ่านการเขียนของนักเรียนทุกระดับชั้น ในโรงเรียนในเขตพื้นที่การศึกษา วิเคราะห์สภาพปัญหา สาเหตุ เพื่อเป็นข้อมูลนักเรียนที่มี ปัญหาการอ่าน การเขียนภาษาไทยทุกระดับชั้นเป็นรายบุคคล ให้ทุกโรงเรียนจัดทำ แผนพัฒนาซ่อมเสริมที่เหมาะสมกับสภาพปัญหาของนักเรียนเป็นรายบุคคลอย่างชัดเจน

1.3.2.3 ปรับระบบบริหารจัดการให้มีผู้รับผิดชอบโดยตรง และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องรับผิดชอบร่วมกัน จัดทำคู่มือหรือแนวทางการดำเนินงาน การเสริมสร้าง ขวัญกำลังใจแก่ผู้บริหารโรงเรียนปฏิบัติงานอย่างจริงจัง รวมทั้งกำหนดให้ผลการ ดำเนินงานส่งผลต่อการพิจารณาความดี

1.3.2.4 กำหนดแผนงาน/โครงการทั้งระยะสั้น ระยะยาว กำหนด จุดเน้นพัฒนาคุณภาพผู้เรียน สอดคล้องตามนโยบาย กลยุทธ์ ของสำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และดำเนินงานตามแผนพัฒนาการเรียนการสอน ภาษาไทย

1.3.2.5 จัดการซ่อมเสริมนักเรียนที่มีปัญหาการอ่านการเขียน ภาษาไทย เพื่อเตรียมความพร้อมในการสอบ NT ป.3 และ O – NET ป.6 ม.3 และ ม.6 เพื่อยกระดับผลสัมฤทธิ์ การเรียนภาษาไทยเป็นไปตามจุดเน้นของ สพฐ.

1.3.2.6 ส่งเสริมสนับสนุนงบประมาณ พัฒนาครู พัฒนาสื่อการ เรียนรู้ และนวัตกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาการอ่านไม่ออกเขียนไม่ได้ ของโรงเรียน ให้สอดคล้องตามสภาพปัญหาและบริบทของท้องถิ่น

1.3.2.7 กำกับ ติดตาม ให้ความช่วยเหลือ และประเมินผลสัมฤทธิ์ ทางการเรียนของโรงเรียนในเขตพื้นที่การศึกษาอย่างใกล้ชิดและต่อเนื่อง

1.3.2.8 รายงานผลการดำเนินงานต่อสำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐานตามที่กำหนด

### 1.3.3 โรงเรียน

1.3.3.1 ดำเนินการประกาศนโยบาย ปี 2558 เป็นปีปลอดนักเรียน อ่านไม่ออกเขียนไม่ได้ให้ ครูและผู้ปกครองรับทราบและมีส่วนร่วมดำเนินการ

1.3.3.2 ดำเนินการประเมินการอ่านการเขียนของนักเรียนทุกระดับชั้น วิเคราะห์สภาพปัญหา สาเหตุ เพื่อเป็นข้อมูลนักเรียนที่มีปัญหาการอ่านการเขียนภาษาไทย ทุกระดับชั้นเป็นรายบุคคล และจัดทำแผนพัฒนาซ่อมเสริมที่เหมาะสมกับสภาพปัญหา

ของนักเรียนเป็นรายบุคคลอย่างชัดเจน โดยประสานความร่วมมือ ระหว่างครูภาษาไทย ครูสอนกลุ่มสาระการเรียนรู้อื่น บุคลากรในโรงเรียนและต่างโรงเรียน ผู้ปกครอง ชุมชน องค์กรภาครัฐและเอกชน

1.3.3.3 ปรับระบบบริหารจัดการ ให้มีผู้รับผิดชอบโดยตรง และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องรับผิดชอบร่วมกัน ครูทุกคนทุกกลุ่มสาระให้ร่วมรับผิดชอบและแก้ไขปัญหา นักเรียน อ่านไม่ออกเขียนไม่ได้ ให้ผลการดำเนินงานส่งผลต่อการพิจารณาความดีความชอบ

1.3.3.4 โรงเรียนมีแผนพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอนภาษาไทย ทั้งระยะสั้นและระยะยาว โดยเน้นคุณภาพนักเรียน คุณภาพครูผู้สอน และการบริหารจัดการที่ดี และผนวกแผนงานพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอนภาษาไทยไว้ในการประกันคุณภาพของโรงเรียนด้วย

1.3.3.5 ประสานความร่วมมือกับผู้ปกครอง และชุมชนท้องถิ่น ให้มีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง โดยเฉพาะผู้ปกครองของนักเรียนที่มีปัญหาการอ่านการเขียนภาษาไทย

1.3.3.6 มีข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับความรู้ความสามารถของครูภาษาไทย และคัดเลือกครูภาษาไทยที่มีคุณภาพ มีความพร้อม เข้าใจพัฒนาการเรียนรู้นักเรียน ให้สอนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 และชั้นประถมศึกษาปีที่ 2 และจัดการเรียนการสอนภาษาไทยให้นักเรียนได้ฝึกทักษะ ทั้ง ฟัง พูด อ่าน เขียน ภาษาไทย และฝึกคิด โดยปฏิบัติจริงอย่างทั่วถึงและเพียงพอ ด้วยวิธีเรียน เทคนิควิธีสอน และสื่อที่เหมาะสม ทันสมัย สอดคล้องกับการพัฒนานักเรียนแต่ละกลุ่มเป้าหมาย

1.3.3.7 เสริมสร้างนิสัยรักการอ่านการเขียน และการแสวงหาความรู้ อย่างสม่ำเสมอ โดยให้นักเรียน เลือกรับหนังสือที่มีคุณค่าตามความสนใจ ฝึกอ่านสรุป ความ ย่อความ เรียงความ และเขียนบันทึก โดยบูรณาการและเชื่อมโยงภาษาไทยกับกลุ่มสาระการเรียนรู้อื่น เพื่อพัฒนาสติปัญญาและคุณธรรมที่สอดคล้อง กับสภาพสังคมปัจจุบัน และพื้นฐานวัฒนธรรมไทย โดยแสดงผลการอ่านการเขียนที่ชัดเจน

1.3.3.8 มีกิจกรรมการเรียนการสอนให้นักเรียนได้แสดงออก โดยผ่านการทดสอบด้วยข้อสอบแบบ อัตนัย ไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 และได้ผลการเรียนรู้ตามมาตรฐานหลักสูตร ส่งเสริมนักเรียนที่มีความรู้ ความสามารถพิเศษด้านภาษาไทยทั้งเป็นกลุ่มและรายบุคคล ให้พัฒนาในระดับที่สูงขึ้น มีโอกาสศึกษาต่อ และประกอบ

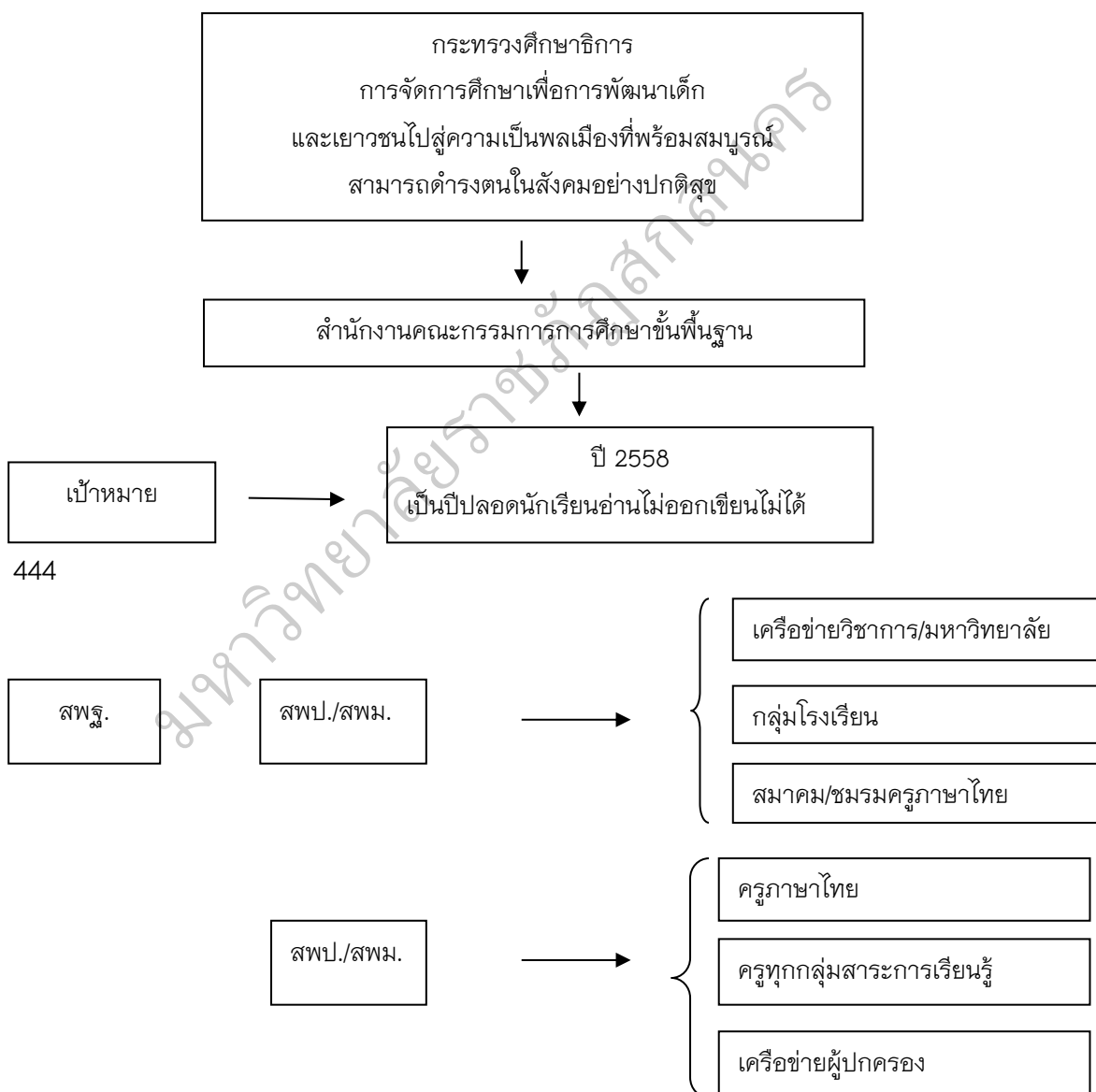


อาชีพตามความถนัดและความสนใจ

1.3.3.9 รายงานความก้าวหน้าการพัฒนาการอ่านการเขียน  
ของนักเรียน ต่อสพป./สพม. และต่อผู้ปกครองตามที่กำหนด

จากการประกาศนโยบายด้านการอ่านและการเขียนสามารถนำเสนอเป็น  
แผนภาพขั้นตอนการดำเนินงานในแต่ละระดับดังนี้

1. การดำเนินงานเกี่ยวกับการอ่านออกเขียนได้ อ่านคล่องเขียนคล่อง และ  
สื่อสารได้ นำเสนอดังภาพประกอบ 5

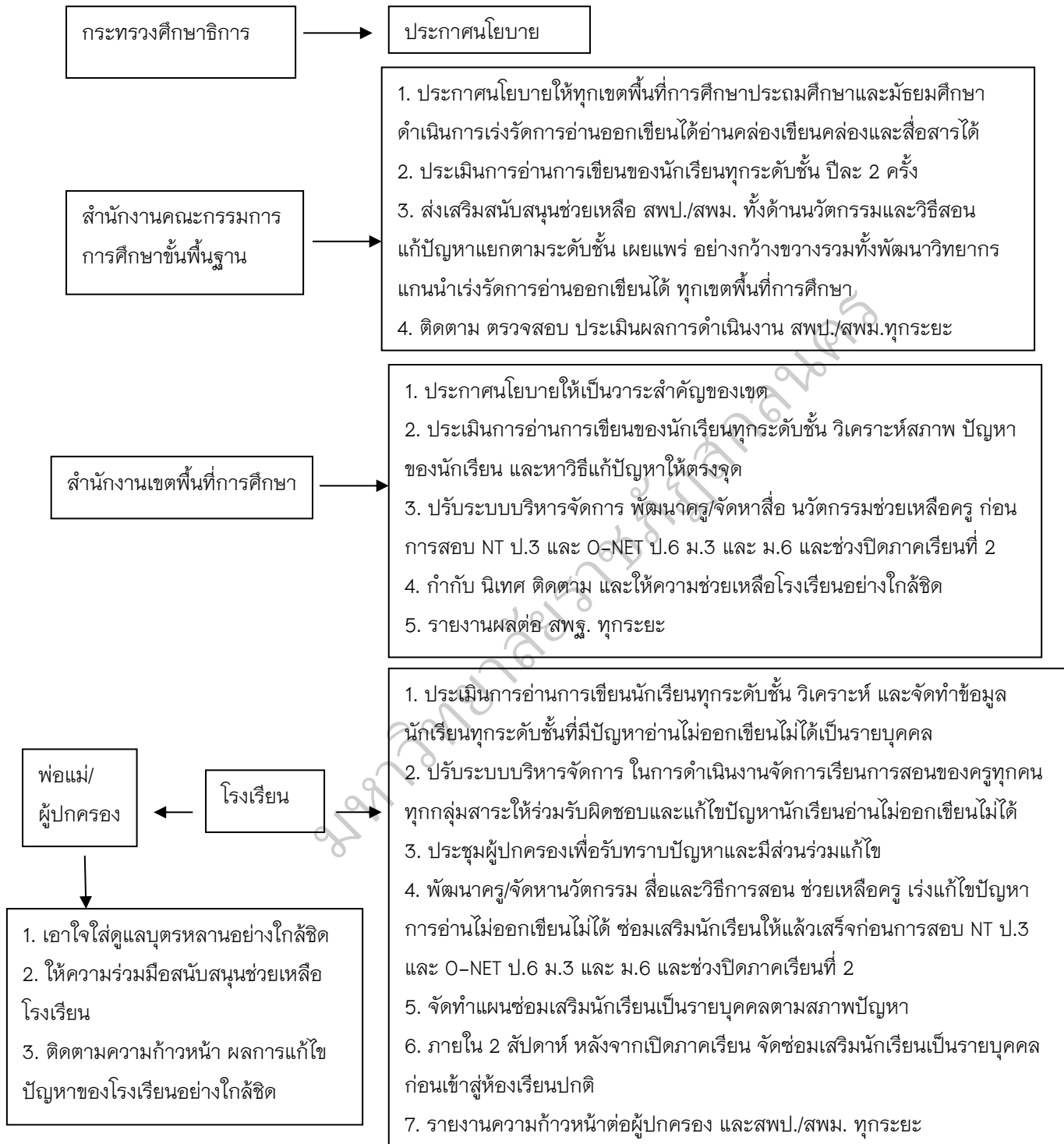


ภาพประกอบ 5 การดำเนินการอ่านออก เขียนได้ อ่านคล่องเขียนคล่อง และสื่อสารได้

(สำนักวิชาการและมาตรฐานการศึกษา, 2558, หน้า 3-4)

## 2. การดำเนินงานปี 2558 เป็นปีปลอดนักเรียนอ่านไม่ออกเขียนไม่ได้

สามารถนำเสนอภาพประกอบ 6 ดังนี้



ภาพประกอบ 6 ปี 2558 เป็นปีปลอดนักเรียนอ่านไม่ออกเขียนไม่ได้

(สำนักวิชาการและมาตรฐานการศึกษา, 2558, หน้า 5)

สำนักติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2559, หน้า 3) ได้กล่าวถึงปัจจัยในการพัฒนาผู้เรียนให้อ่านออกเขียนได้ตามแนวนโยบายแก้ไขปัญหการอ่านไม่ออกเขียนไม่ได้ ดังนี้

1. การสร้างความตระหนักให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ผู้บริหารโรงเรียน ครูทุกกลุ่มสาระ รวมทั้งผู้ปกครองเห็นถึงความสำคัญของการพัฒนาผู้เรียนให้อ่านออกเขียนได้
2. การสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับผู้บริหารโรงเรียน ครู และผู้ปกครองในการคัดกรองนักเรียนที่มีความบกพร่องได้อย่างถูกต้อง และจัดทำแผนพัฒนาผู้เรียนที่บกพร่องเป็นรายบุคคล
3. ความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการคัดกรองนักเรียน ได้แก่ ศูนย์การศึกษาพิเศษ กระทรวงสาธารณสุข รวมทั้งความร่วมมือจากชุมชน ผู้ปกครอง ในการเอาใจใส่ดูแลการอ่านการเขียนของนักเรียน
4. การส่งเสริมพัฒนาครูให้สามารถจัดกิจกรรมการเรียนรู้เพื่อให้อ่านออกเขียนได้ อ่านคล่องเขียนคล่องโดยเลือกเทคนิควิธีสอนที่เหมาะสมกับผู้เรียน การใช้สื่อ/นวัตกรรมกรรมการอ่านการเขียน รวมทั้งการวัดผล ประเมินผลระดับชั้นเรียน และระดับสถานศึกษาตามมาตรฐานการเรียนรู้และตัวชี้วัดของหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานพุทธศักราช 2551
5. การนิเทศ ติดตามและประเมินผลภายในโรงเรียนและนิเทศ ติดตามและประเมินผลโดยสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอย่างต่อเนื่อง สม่ำเสมอ โดยการประเมินผลผู้เรียนใช้เครื่องมือที่ได้มาตรฐานและมีระบบรายงานผลที่รวดเร็ว

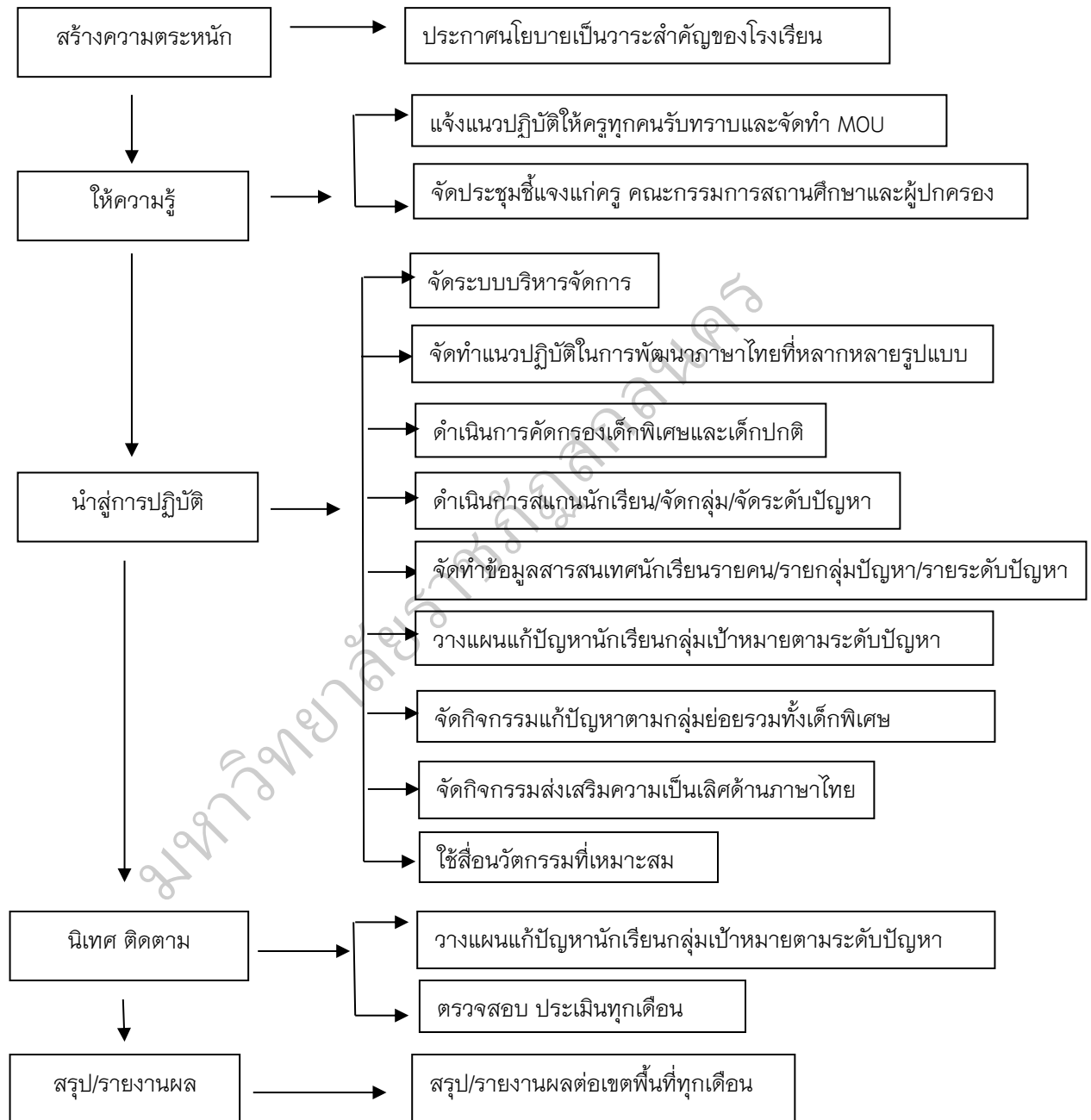
จากนโยบายแก้ไขปัญหการอ่านไม่ออกเขียนไม่ได้ ของกระทรวงศึกษาธิการ สรุปได้ว่าหน่วยงานทุกระดับตั้งแต่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาและมัธยมศึกษา และระดับสถานศึกษา รวมทั้งผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วน ต้องดำเนินงานตามมาตรการ ให้บรรลุตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งจากการวิเคราะห์นโยบายจะได้ว่ากระบวนการในการดำเนินงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้นมี 5 ขั้นตอน คือ 1) การสร้างความตระหนัก 2) การให้ความรู้ 3) การนำสู่การปฏิบัติ 4) การนิเทศติดตาม และ 5) การสรุปรายงานผล ซึ่งนำเสนอเป็นแผนภาพในแต่ละระดับดังนี้

1. การพัฒนาการอ่านออกเขียนได้ อ่านคล่องเขียนคล่องและสื่อสารได้  
ระดับเขตพื้นที่



ภาพประกอบ 7 การพัฒนาการอ่านออกเขียนได้ อ่านคล่องเขียนคล่องและสื่อสารได้  
ระดับเขตพื้นที่ (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานครพนม เขต 2, 2558)

2. การพัฒนาการอ่านออกเขียนได้ อ่านคล่องเขียนคล่องและสื่อสารได้  
ระดับโรงเรียน

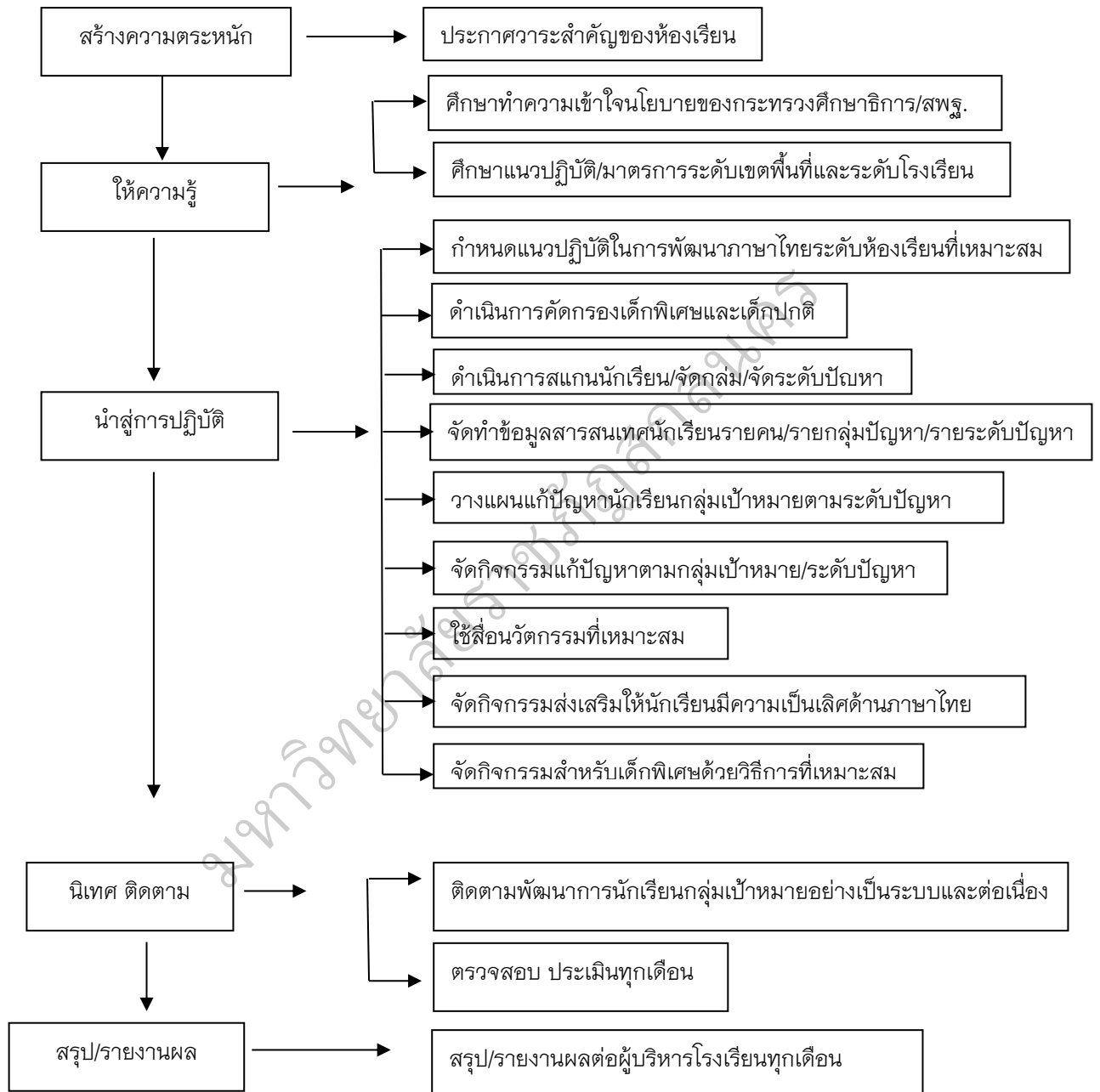


ภาพประกอบ 8 การพัฒนาการอ่านออกเขียนได้ อ่านคล่องเขียนคล่องและสื่อสารได้  
ระดับโรงเรียน (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา

นครพนม เขต 2, 2558)

### 3. การพัฒนาการอ่านออกเขียนได้ อ่านคล่องเขียนคล่องและสื่อสารได้

ระดับห้องเรียน



ภาพประกอบ 9 การพัฒนาการอ่านออกเขียนได้ อ่านคล่องเขียนคล่องและสื่อสารได้

ระดับห้องเรียน (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา

นครพนม เขต 2, 2558)

จากข้อมูลการประกาศนโยบายด้านการอ่านและการเขียนตามแผนภาพขั้นตอนการดำเนินงานในระดับกระทรวงศึกษาธิการ ระดับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และการดำเนินงานพัฒนาการอ่านออกเขียนได้ อ่านคล่องเขียนคล่องและสื่อสารได้ ระดับเขตพื้นที่ ระดับโรงเรียน และนำสู่ระดับห้องเรียน ตามที่ผู้วิจัยได้เสนอดังภาพประกอบ 5 – 9 พบว่าในการดำเนินงานตามนโยบายการพัฒนาการอ่านออกเขียนได้ของนักเรียนในโรงเรียนเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้นมีแนวปฏิบัติ 5 ขั้นตอน ดังนี้ คือ 1) การสร้างความตระหนัก 2) การให้ความรู้ 3) การนำสู่การปฏิบัติ 4) การนิเทศ ติดตาม และ 5) การสรุปรายงานผล

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยเรื่องปัจจัยการบริหารที่ส่งผลต่อการดำเนินงานตามนโยบายการพัฒนาการอ่านออกเขียนได้ของนักเรียนในโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา นครพนม เขต 2 ผู้วิจัยได้ทำการศึกษางานวิจัยในประเทศ และต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

### 1. งานวิจัยในประเทศ

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้รวบรวมงานวิจัยในประเทศที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยการบริหารที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้

นพรุจ คักดีศิริ (2550, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องการวิเคราะห์ปัจจัยที่สัมพันธ์กับความสำเร็จของการนำนโยบายเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อการศึกษาไปปฏิบัติในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผลการศึกษาสรุปได้ว่า 1) ความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติอยู่ในระดับมาก พบว่าในด้านระดับการบรรลุเป้าหมายด้านการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการสอนของครูทั้งคู่อยู่ในระดับปานกลาง ส่วนด้านสมรรถภาพของนักเรียนที่ได้รับการปรับปรุง ด้านความต่อเนื่องของวิธีการและเครื่องมือ ทั้งคู่อยู่ในระดับมาก ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะขึ้นกับขนาดของโรงเรียน 2) ปัจจัยที่สัมพันธ์กับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ พบว่า ตัวแปรต้นทั้งสิ้น 13 ตัว มีตัวแปร 7 ตัว ที่มีความสัมพันธ์กับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์พหุคูณ เท่ากับ 0.780 และตัวแปรทั้ง 7 ตัว สามารถอธิบาย

ความแปรปรวนความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ร้อยละ 60.9 โดยตัวแปรที่สามารถทำนายความสำเร็จในมิติรวมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 เรียงลำดับตามความสำคัญดังนี้ 1) เจตคติของผู้ปฏิบัติ 2) บุคลากรในหน่วยงาน 3) สภาพแวดล้อมทางสังคม 4) ทรัพยากรองค์การ 5) มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย 6) การติดต่อสื่อสาร และ 7) สภาพแวดล้อมทางการเมือง

บัญชากร จันทร์ดา (2550, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลสำเร็จต่อการนำนโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาสไปปฏิบัติในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยศึกษาตัวแปรแฝงหรือตัวแปรสาเหตุ 8 ตัวแปร ประกอบด้วย 1) วัตถุประสงค์ และเป้าหมายของนโยบาย 2) ทรัพยากรขององค์การ 3) เครือข่ายที่สนับสนุนการปฏิบัติงาน 4) สภาพแวดล้อม 5) ลักษณะองค์การ 6) สมรรถนะขององค์การ 7) ภาวะผู้นำ 8) สมรรถนะของบุคลากร โดยใช้แบบสอบถาม จำนวน 3 ชุด กลุ่มตัวอย่างประกอบด้วย ผู้บริหารสถานศึกษา คณะกรรมการสถานศึกษาและครูผู้สอน รวมทั้งสิ้น 464 คน ผลการศึกษา พบว่า ปัจจัยเป้าหมายและวัตถุประสงค์ ของนโยบายมีอิทธิพลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการจัดการศึกษา สำหรับเด็กด้อยโอกาสไปปฏิบัติในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน

ทรงศักดิ์ สู่สุข (2551, บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่องปัจจัยการบริหารบางประการที่ส่งผลต่อการดำเนินงานประกันคุณภาพภายในโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสกลนคร เขต 3 ผลการศึกษาพบว่า สภาพปัจจัยทางการบริหารและระดับการปฏิบัติงานของการดำเนินงานประกันคุณภาพภายในอยู่ในระดับมาก เมื่อสำรวจความคิดเห็นของผู้บริหารและครูผู้สอนที่มีต่อปัจจัยทางการบริหาร พบว่าโดยรวมไม่แตกต่างกัน แต่ความคิดเห็นต่อการดำเนินงานโดยรวม แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ผู้บริหารและครูผู้สอนที่อยู่ในโรงเรียนที่มีขนาดแตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อปัจจัยทางการบริหารและการดำเนินงานประกันคุณภาพภายใน โดยรวมแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ปัจจัยทางการบริหารกับการดำเนินงานประกันคุณภาพภายในมีความสัมพันธ์กันทางบวกทุกด้าน และพบว่ามีปัจจัยทางการบริหาร จำนวน 5 ด้านที่สามารถพยากรณ์การดำเนินงานการประกันคุณภาพภายในโรงเรียนได้แก่ ด้านงบประมาณ ด้านเทคโนโลยีและการปฏิบัติ ด้านแรงจูงใจของบุคลากร และด้านการตัดสินใจของผู้บริหาร



ธนิต เดือนแจ่มรัมย์ (2551, บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาปัจจัยการบริหารบริการที่ส่งผลกระทบต่อภาระงานของโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครราชสีมา เขต 5 ผลการศึกษาพบว่า ระดับปัจจัยการบริหารและการดำเนินงานของโรงเรียนอยู่ในระดับมาก การเปรียบเทียบปัจจัยการบริหารจำแนกตามขนาดของโรงเรียนโดยภาพรวมพบว่า ไม่แตกต่างกัน แต่การดำเนินงานของโรงเรียนจำแนกตามขนาดของโรงเรียน โดยภาพรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 และพบว่าปัจจัยการบริหารที่เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อภาระงานของโรงเรียน ได้แก่ ปัจจัยด้านการติดต่อสื่อสารเทคโนโลยี ปัจจัยด้านการจัดการและการใช้ทรัพยากร และปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมภายนอก

พรสวรรค์ ศิริศาตนันท์ (2551, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาปัจจัยเชิงพระระดับที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการกระจายอำนาจไปปฏิบัติในสถานศึกษา ชั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยตัวแปรที่ศึกษาแบ่งเป็น 2 ระดับ คือ ตัวแปรระดับสถานศึกษา กลุ่มตัวแปรป้อนเข้า ได้แก่ ภาวะผู้นำของผู้บริหาร สมรรถนะของสถานศึกษา การยอมรับของบุคลากร กลุ่มตัวแปรกระบวนการ ได้แก่ การบริหารแบบมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจภายใน สถานศึกษา และตัวแปรระดับเขตพื้นที่การศึกษา กลุ่มตัวแปรป้อนเข้า ได้แก่ ลักษณะของนโยบาย มาตรฐานนโยบาย ทรัพยากร นโยบาย กลุ่มตัวแปรกระบวนการ ได้แก่ ความสัมพันธ์ขององค์กร การบริหารแบบมีส่วนร่วม การกำกับ ติดตาม ประเมินผล ผลการศึกษาพบว่า ตัวแปรที่มีอิทธิพลทางตรงต่อผลสำเร็จในการนำนโยบายการกระจายอำนาจไปปฏิบัติอย่างมีนัยสำคัญ ได้แก่ การกระจายอำนาจในการบริหาร ส่วนตัวแปรที่มีอิทธิพลทางอ้อมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ได้แก่ 1) ภาวะผู้นำของผู้บริหารสถานศึกษา 2) สมรรถนะของสถานศึกษา 3) การยอมรับของบุคลากร 4) การบริหารแบบมีส่วนร่วม

ลมัยพร แผล่งหล้า (2551, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติ ผลการศึกษาพบว่า 1) โรงเรียนทั้ง 3 ขนาด ขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ ส่วนใหญ่มีการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติครบทุกนโยบาย แต่ในโรงเรียนขนาดเล็กไม่สามารถนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติ

ได้ครบมากที่สุด และนโยบายที่ดำเนินการน้อยที่สุด คือ การจัดกระบวนการเรียนรู้สำหรับนักเรียนการศึกษาพิเศษ จากข้อค้นพบกรณีศึกษาพบว่า โรงเรียนทุกขนาดมีการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติ แต่ไม่ครบทุกด้าน ขึ้นอยู่กับความพร้อมและบริบทแวดล้อมของสถานศึกษานั้น 2) ปัจจัยที่สำคัญที่ส่งเสริมการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติในกลุ่มปัจจัยภายใน ได้แก่ ปัจจัยด้านภาวะผู้นำ ปัจจัยโครงสร้างองค์กร ปัจจัยด้านความชัดเจนของภารกิจ ปัจจัยด้านการมอบหมายงาน ปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์กร ในกลุ่มปัจจัยภายนอก ได้แก่ ปัจจัยด้านเทคโนโลยี ปัจจัยด้านการเมือง และปัจจัยด้านสังคม 3) ปัจจัยสำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติ ในกลุ่มปัจจัยภายใน ได้แก่ ปัจจัยด้านงบประมาณ ปัจจัยด้านวัสดุอุปกรณ์ ปัจจัยด้านลักษณะโครงสร้างของนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปัจจัยด้านบุคลากร กลุ่มปัจจัยภายนอก ได้แก่ ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ปัจจัยด้านการเมือง และปัจจัยด้านเทคโนโลยี 4) การนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติทั้งหมด 6 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยด้านการควบคุมประเมินผลและกระตุ้นส่งเสริมเป็นอันดับแรก รองลงมาคือปัจจัยด้านวัสดุอุปกรณ์ ปัจจัยด้านบุคลากร ปัจจัยด้านลักษณะโครงสร้างของนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปัจจัยด้านงบประมาณ ปัจจัยด้านโครงสร้างองค์กร และมีความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกที่ส่งเสริม คือ ปัจจัยด้านสังคม 5) การนำการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติทั้ง 12 ด้าน มีความสัมพันธ์กับปัจจัยภายในที่เป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติทั้งหมด 3 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยด้านภาวะผู้นำ รองลงมาคือ ปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์กร ปัจจัยด้านการควบคุมประเมินผลและการกระตุ้นส่งเสริม และมีความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกที่เป็นอุปสรรค คือ ปัจจัยด้านสังคม

วินัย วิทย์ไพบูลย์สกุล (บทคัดย่อ, 2552) ได้ทำการศึกษาปัจจัยการบริหารที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการประกันคุณภาพภายนอกของโรงเรียน สังกัดเขตพื้นที่การศึกษาราชนบุรี เขต 2 ผลการศึกษาพบว่าระดับปัจจัยการบริหารและความสำเร็จในการประกันคุณภาพภายใน โดยรวมอยู่ในระดับมาก ปัจจัยการบริหารมีความสัมพันธ์กับความสำเร็จในการประกันคุณภาพภายนอก อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 และปัจจัยการบริหารส่งผลต่อความสำเร็จในการประกันคุณภาพภายนอก โดยภาพรวมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ได้แก่ ภาวะผู้นำ แรงจูงใจ การติดต่อสื่อสาร การปฏิสัมพันธ์และอิทธิพล การตัดสินใจ การกำหนดเป้าหมาย การควบคุมงาน และมาตรฐานการปฏิบัติงานและการฝึกอบรม

วรพจน์ รุ่งอรุณ (2555, บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่องปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายพัฒนาครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาไปสู่การปฏิบัติของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ผลการวิจัยพบว่า 1) ระดับปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาไปสู่การปฏิบัติของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ พบว่า ทุกปัจจัยส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายพัฒนาครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาไปสู่การปฏิบัติของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ในมิติโดยรวมอยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ย 3.72 โดยเรียงลำดับจากมากไปน้อย ดังนี้ ปัจจัยด้านภาวะผู้นำ มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด ค่าเฉลี่ย 3.81 รองลงมาคือ ปัจจัยด้านการจูงใจ มีค่าเฉลี่ย 3.80 และปัจจัยด้านการควบคุม ประเมินผลและการกระตุ้นส่งเสริม มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด 3.64 2) ความสำเร็จของการนำนโยบายพัฒนาครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาไปสู่การปฏิบัติของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการอยู่ในระดับมาก โดยเรียงลำดับจากมากไปน้อย ดังนี้ ด้านข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีความรู้ คุณธรรมจรรยาบรรณและส่งเสริมความก้าวหน้าในวิชาชีพมีค่าเฉลี่ยมากที่สุด 3.73 รองลงมาคือ ด้านข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษามีคุณภาพ มีความก้าวหน้าในวิชาชีพในระดับสูงขึ้น มีค่าเฉลี่ย 3.71 และด้านบุคลากรสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด 3.66 3) ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายพัฒนาครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาไปสู่การปฏิบัติของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ พบว่า ทุกปัจจัยมีความสัมพันธ์ทางบวกกับความสำเร็จของการนำนโยบายพัฒนาครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาไปสู่การปฏิบัติของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 โดยปัจจัยด้านเจตคติของผู้ปฏิบัติงานตามนโยบาย ปัจจัยด้านการจูงใจ และปัจจัยด้านทรัพยากร มีประสิทธิภาพในการทำนายความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 และปัจจัยด้านการควบคุม ประเมินผลและการกระตุ้นส่งเสริม มีประสิทธิภาพในการทำนายความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

สุมาลี สังข์ศรี (2556, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องการประเมินผลการนำนโยบายการส่งเสริมนิสัยรักการอ่าน สู่การปฏิบัติระดับประถมศึกษา ทั้งในโรงเรียนและนอกระบบโรงเรียนผลการวิจัยในประเด็นสำคัญคือ 1) มีการถ่ายทอดนโยบายตามลำดับชั้น จากกระทรวงสู่หน่วยงาน ระดับปฏิบัติ 2) สภาพและผลการดำเนินงานส่งเสริมนิสัยรัก

การอ่าน ในระบบโรงเรียนคือ การให้ครูสอดแทรกเรื่องการอ่านไปในทุกกลุ่มสาระ การพัฒนาห้องสมุด และการจัดกิจกรรมอย่างหลากหลาย มีผลให้นักเรียนสนใจการอ่าน เพิ่มขึ้น เข้าห้องสมุดและยืมหนังสือกลับบ้านมากขึ้น กรณีนอกระบบโรงเรียน มีการจัด กิจกรรมที่หลากหลาย มีอาสาสมัครส่งเสริมการอ่าน และมีการจัดแหล่งเรียนรู้ประเภท ต่างๆ เพื่อจะทำให้ผู้เรียนมีความสนใจเข้าร่วมกิจกรรมเพิ่มขึ้น จัดมุมอ่านหนังสือที่บ้าน และอ่านหนังสือเมื่อมีเวลาว่าง 3) ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการดำเนินงานส่งเสริม นิยัรักการอ่าน พบว่า มีความคล้ายคลึงกันทั้งในและนอกระบบโรงเรียน ปัจจัยดังกล่าว ประกอบด้วยปัจจัยด้านการบริหารจัดการ ด้านกิจกรรม ครู ตัวผู้เรียนและผู้ปกครองและ 4) ข้อเสนอเชิงนโยบายส่งเสริมนิยัรักการอ่านที่ได้จากการวิจัยนี้ประกอบด้วย ข้อเสนอ ทั้งในระดับบริหารและระดับปฏิบัติ เช่นการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ควรได้รับการ สนับสนุนอย่างต่อเนื่องและในระดับปฏิบัติควรส่งเสริมความร่วมมือที่ดีจากบุคลากร ทั้งหมด

สำนักติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

(2558, หน้า 34) ได้สรุปผลการติดตามการดำเนินงานตามนโยบาย “ปี 2558 เป็นปีปลอด นักเรียนอ่านไม่ออกเขียนไม่ได้” และ “นักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 เมื่อจบชั้น ประถมศึกษาปีที่ 1 ต้องอ่านออกเขียนได้และมีมาตรการประเมินผลให้เป็นรูปธรรม” พบว่า ปัจจัยในการพัฒนาผู้เรียนให้อ่านออกเขียนได้ที่สำคัญ คือ การสร้างความตระหนักให้ สำนักงาน เขตพื้นที่การศึกษา ผู้บริหารโรงเรียน ครูทุกกลุ่มสาระ รวมทั้งผู้ปกครอง เห็นถึง ความสำคัญของการพัฒนาผู้เรียนให้อ่านออกเขียนได้ที่สำคัญ คือ การสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับ ผู้บริหารโรงเรียน ครู และผู้ปกครอง ในการคัดกรองนักเรียน ที่มีความบกพร่องได้อย่าง ถูกต้อง และจัดทำแผนพัฒนาผู้เรียนที่บกพร่องเป็นรายบุคคล ความร่วมมือจากหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องในการคัดกรองนักเรียน ได้แก่ ศูนย์การศึกษาพิเศษ กระทรวงสาธารณสุข รวมทั้งความร่วมมือจากชุมชน ผู้ปกครอง ในการเอาใจใส่ดูแลการอ่านการเขียนของ นักเรียน การส่งเสริมพัฒนาครูให้สามารถจัดกิจกรรมการเรียนรู้เพื่อให้ผู้เรียนอ่านออกเขียน ได้ อ่านคล่องเขียนคล่อง โดยเลือกเทคนิควิธีการสอนที่เหมาะสมกับผู้เรียน การใช้สื่อ นวัตกรรม การอ่านการเขียน รวมทั้งการวัดผล ประเมินผลระดับชั้นเรียน และระดับ โรงเรียนตามมาตรฐานการเรียนรู้และตัวชี้วัดของหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551 ตลอดจนการนิเทศ ติดตามและประเมินผลภายในโรงเรียน และนิเทศ ติดตามและประเมินผลโดยสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอย่างต่อเนื่อง สม่่าเสมอ โดยการ

ประเมินผลผู้เรียน ใช้เครื่องมือที่ได้มาตรฐานและมีระบบรายงานที่รวดเร็ว

### งานวิจัยต่างประเทศ

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้รวบรวมงานวิจัยต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยการบริหารที่ส่งผลต่อการดำเนินงานตามนโยบายการพัฒนาการอ่านออกเขียนได้ ดังนี้ Greyerbieth (1993) ทำการวิจัยเกี่ยวกับนโยบายการศึกษาและนำไปปฏิบัติในเรื่องการให้เด็กพิการเรียนร่วมชั้นเรียนกับเด็กปกติในรัฐเวอร์จิเนีย ผลการวิจัยพบว่า มีปัญหาหลายประการได้แก่ กระบวนการฝึกอบรมบุคลากรที่ไม่มีประสิทธิภาพ ความเชื่อและทัศนคติที่ไม่ดี ความไม่ยืดหยุ่นของนโยบายและการนำไปปฏิบัติ ขาดเงินทุน และทรัพยากรต่างๆ ยุทธศาสตร์การดำเนินงานของผู้บริหารไม่ดีพอ และสื่อสารนโยบายไม่มีประสิทธิภาพ จากผลการวิจัย ผู้วิจัยได้ให้ข้อเสนอแนะว่า การจะปฏิบัติตามนโยบายให้ประสบผลสำเร็จจะต้อง 1) ทำให้บุคลากรเกิดทัศนคติและค่านิยมที่ดี 2) พัฒนาปรัชญาและแผนเพื่อการอยู่ร่วมกัน 3) ให้การฝึกอบรมในการอยู่ร่วมกัน 4) ให้การสนับสนุนทรัพยากรอย่างเพียงพอ 5) จัดตั้งองค์การในการบริหารงาน

Gibton and Others (2000) ได้ศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนนิติบุคคล เกี่ยวกับการนำนโยบายการกระจายอำนาจและการปฏิรูปการศึกษาไปสู่การปฏิบัติในประเทศอิสราเอล โดยใช้วิธีการเชิงคุณภาพ ผลการวิจัยพบว่า 1) โรงเรียนขนาดเล็กมีการเปิดโอกาสให้ชุมชน และผู้ปกครองเข้ามามีส่วนร่วมในทุกกระบวนการ ทั้งการบริหารและการจัดการเรียนการสอน โดยมีครูเป็นแกนนำในการทำงาน 2) โรงเรียนที่มีขนาดใหญ่ ผู้ปกครอง และชุมชนมีบทบาทอย่างมากในการดำเนินงานของโรงเรียน ตั้งแต่การกำหนดนโยบาย จนกระทั่งการมีบทบาทอย่างเป็นทางการในกระบวนการตัดสินใจของโรงเรียนด้วย 3) โรงเรียนในชนบทห่างไกลยังคงต้องพึ่งพารัฐบาลกลางในการพัฒนาชุมชน และผู้ปกครองเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน แต่ยังคงขาดแคลนงบประมาณในการดำเนินการ องค์การในส่วนท้องถิ่นก็ไม่สามารถให้การสนับสนุนได้เท่าที่ควร สรุปผลการศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารต่อการนำนโยบายการกระจายอำนาจ และการปฏิรูปการศึกษาไปปฏิบัติในประเทศอิสราเอล มีข้อค้นพบที่สำคัญ 3 ประการคือ 1) โรงเรียนเกิดความสับสนในตนเอง ไม่แน่ใจว่าอยู่ในส่วนไหนของระบบการศึกษาท้องถิ่น หรือ ส่วนกลาง 2) นโยบายรัฐบาลขัดแย้งกับกระบวนการกระจายอำนาจเช่น การสั่งการให้ปฏิบัติโครงการบางโครงการเหมือนกันทั้งๆ ที่แต่ละโรงเรียนมีความแตกต่างกัน 3) ผู้บริหารโรงเรียน

เปรียบเสมือนผู้นำชุมชนและผลลัพธ์ของการกระจายอำนาจ กล่าวคือผู้บริหารโรงเรียนต้องเป็นแกนนำหลักในการดำเนินการจัดการศึกษา เพราะถือว่าเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในการปฏิบัติงานมากที่สุด

Peter O. Ikoya and Oluremi V. Ikoya (2005) ได้ศึกษาอิทธิพลของความแตกต่างระหว่างชุมชนเมืองกับชนบทที่มีต่อการนำนโยบายการกระจายอำนาจการศึกษาไปสู่การปฏิบัติในการพัฒนาประเทศ ประสบการณ์จากประเทศไนจีเรีย ผลการวิจัยพบว่าความแตกต่างกันของชุมชนเมืองกับชนบทมีผลต่อการนำนโยบายการกระจายอำนาจการศึกษา ในประเด็นต่อไปนี้คือ ความไม่ยุติธรรมหรือความไม่เท่าเทียมกันในการได้รับการจัดสรรสิ่งอำนวยความสะดวก ภาวะผู้นำของผู้บริหารและภาระหน้าที่ในการดำเนินการกระจายอำนาจ และที่สำคัญพบว่าทัศนคติของประชาชนต่อการกระจายอำนาจการศึกษาทั้งในเมืองและในชนบทยังอยู่ในระดับต่ำ

Pont, Nusche and Moorman (2008) Schleicher (2012) ได้ศึกษาภาวะผู้นำที่มีประสิทธิภาพมีผลกระทบต่อการพัฒนาโรงเรียนเป็นอย่างดี ผู้นำที่มีประสิทธิภาพย่อมมีความสามารถในการพัฒนาสภาพแวดล้อมในโรงเรียนเพื่อสนับสนุนการเรียนรู้และการสอนของครูให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น หน้าที่รับผิดชอบของผู้นำคือเป็นผู้นำด้านการเรียนการสอนในโรงเรียนซึ่งทำหน้าที่ลำดับความสำคัญด้านทฤษฎีการสอนให้มากขึ้น ทำงานเพื่อสนับสนุนและพัฒนาครูรวมถึงบุคคลกรทั้งหมด กำหนดเป้าหมายการทำงานภายในโรงเรียนอย่างชัดเจน และทำให้มั่นใจได้ว่าจะทำให้การศึกษาในโรงเรียนของตนเองมีคุณภาพที่สูงขึ้น

Maeda Langguyuan – Kadtong (2013) ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการปฏิบัติงานและความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของครูผู้สอนใน Cotabato City ประเทศฟิลิปปินส์ กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง อายุระหว่าง 31-40 ปี สถานภาพแต่งงานแล้ว การศึกษาอยู่ระดับระดับปริญญาตรี จำนวนครูผู้สอน 64% จะมีอายุการทำงานอยู่ในระหว่าง 11-15 ปี ผลการศึกษาพบว่า ครูผู้สอนที่ทำงานสอนอยู่ในเขต Cotabato City ในประเทศฟิลิปปินส์นั้นต้องใช้ความสามารถในการปฏิบัติงานในระดับสูง จากการสำรวจความคิดเห็น พบว่าครูผู้สอนมีความพึงพอใจในด้านต่างๆ ดังต่อไปนี้ นโยบายทางการศึกษาของโรงเรียน การนิเทศและติดตาม ค่าแรง ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล โอกาสและความก้าวหน้าในการทำงานเงื่อนไขในการทำงาน ลักษณะของงานที่ทำ ความสำเร็จ การรับรองการทำงานและหน้าที่รับผิดชอบ สิ่งทีกล่าวมาข้างต้นแสดงให้เห็นว่าครูผู้สอน

มีความพึงพอใจกับงานที่ทำ ดังนั้นถ้าครูผู้สอนมีความรู้สึกพึงพอใจต่องานที่ทำย่อมสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาตนเอง งานและทำให้งานมีประสิทธิภาพอยู่ในระดับสูง ซึ่งกระบวนการเรียนการสอนที่ดีจะสนับสนุนให้ผู้เรียนเกิดการแข่งขันสูงมากยิ่งขึ้น

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ แสดงให้เห็นถึงสาระเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ และปัจจัยการบริหารที่ส่งผลต่อการดำเนินงานตามนโยบาย โดยมุ่งเน้นศึกษาปัจจัยที่สัมพันธ์หรือปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินงานตามนโยบาย ดังนั้นผู้วิจัยจึงสนใจที่จะทำการวิจัย เรื่องปัจจัยการบริหารที่ส่งผลต่อการดำเนินงานตามนโยบายการพัฒนาการอ่านออกเขียนได้ของนักเรียนในโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานครพนม เขต 2 โดยศึกษาปัจจัยแนวคิดของ วรเดช จันทรร (2539, หน้า 458) ทรงศักดิ์ สู่สุข (2551, บทคัดย่อ) มยุรี อนุমানราชธน (2552, หน้า 221 – 226) วินัย วิทย์ไพบูลย์สกุล (2552, บทคัดย่อ) สมพร เพ็ญจันทร์ (2552, หน้า 225 – 226) จุมพล หนีมพานิช (2554, หน้า 526) วรพจน์ รุ่งอรุณ (2555, หน้า 114 – 116) C.E. Van Horn & D.S. Van Meter (1976, p. 458) และ G.C. Edward (1980) ซึ่งประกอบด้วย 7 ปัจจัย ได้แก่ 1) ปัจจัยด้านภาวะผู้นำ 2) ปัจจัยด้านการจูงใจ 3) ปัจจัยด้านการทำงานเป็นทีม 4) ปัจจัยด้านทรัพยากร 5) ปัจจัยด้านการติดต่อสื่อสาร 6) ปัจจัยด้านการควบคุม ประเมินผลและการกระตุ้นส่งเสริม และ 7) ปัจจัยด้านเจตคติของผู้ปฏิบัติงานตามนโยบายและการดำเนินงานตามนโยบายการพัฒนาการอ่านออกเขียนได้จำนวน 5 ด้าน คือ ด้านการตระหนัก การให้ความรู้ การนำสู่การปฏิบัติ การนิเทศติดตาม และการสรุปรายงานผล ซึ่งผลการวิจัยครั้งนี้จะทำให้ทราบปัจจัยการบริหารที่ส่งผลต่อการดำเนินงานตามนโยบายการพัฒนาการอ่านออกเขียนได้ของนักเรียนในโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานครพนม เขต 2 ซึ่งผู้บริหารในระดับเขตพื้นที่และผู้บริหารโรงเรียนอาจใช้เป็นแนวทางในการวางแผนพัฒนาตามนโยบายการพัฒนาการอ่านออกเขียนได้ให้มีประสิทธิภาพอันจะส่งผลให้นักเรียนสามารถอ่านออกเขียนได้ อ่านคล่องเขียนคล่อง และประยุกต์ใช้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในชีวิตประจำวันได้