

การนำนโยบายด้านการศึกษาสู่การปฏิบัติของสถานศึกษา

IMPLEMENTING EDUCATIONAL POLICIES INTO PRACTICE IN EDUCATIONAL INSTITUTIONS

พัคตร์เพียงเพ็ญ ดิษสละ¹, สาธร ทรัพย์รวงทอง², กัญญาภรณ์ เจริญพร³
Pakpiangpen Ditsala¹, Satorn Subruangthong², Kanyaporn Charernporn³

Corresponding Author E-mail: kunpak14@gmail.com

Received: Jan 18, 2025; Revised: Mar 30, 2025; Accepted: Apr 21, 2025

บทคัดย่อ

นโยบายด้านการศึกษาเป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดทิศทางและเป้าหมายของการศึกษา เพื่อให้การศึกษาตอบสนองต่อความต้องการของสังคมและพัฒนาศักยภาพของผู้เรียนอย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตามการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในระดับปฏิบัติการนั้น มักเผชิญกับอุปสรรคและปัญหาต่างๆ ที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพและผลลัพธ์ของนโยบายดังกล่าว บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคสำคัญที่พบในการนำนโยบายด้านการศึกษาไปสู่การปฏิบัติ นโยบายที่กำหนดขึ้นอาจไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของสถานศึกษาแต่ละแห่ง เช่น ขนาดของโรงเรียน ทรัพยากรที่มีอยู่หรือความแตกต่างทางวัฒนธรรม การเปลี่ยนแปลงของบริบททางสังคม เศรษฐกิจ และเทคโนโลยีอย่างรวดเร็ว อาจทำให้นโยบายที่กำหนดขึ้นล้าสมัย งบประมาณ บุคลากร และสิ่งอำนวยความสะดวกที่เพียงพอ ส่งผลต่อการดำเนินงานตามนโยบาย การจัดสรรทรัพยากรที่ไม่เป็นธรรม อาจทำให้บางสถานศึกษาได้รับโอกาสในการพัฒนาที่ไม่เท่าเทียมกัน บุคลากรทางการศึกษาไม่มีความรู้ ความเข้าใจ และทักษะในการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ การพัฒนาและอบรมบุคลากรอย่างต่อเนื่องจะทำให้บุคลากรสามารถปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงของนโยบายได้ ความร่วมมือระหว่างผู้บริหาร ครู ผู้ปกครอง และนักเรียน ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สถาบันอุดมศึกษา ส่งผลต่อการสนับสนุนและขับเคลื่อนนโยบาย ระบบการติดตามและประเมินผลที่เป็นรูปธรรม ทำให้ทราบถึงผลกระทบของนโยบาย และสามารถปรับปรุงแก้ไขได้อย่างทันทั่วทั้ง และการนำผลการประเมินไปใช้ในการปรับปรุงการดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

คำสำคัญ : การนำนโยบายสู่การปฏิบัติ, นโยบายด้านการศึกษา, สถานศึกษา

¹ นักศึกษาหลักสูตรครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต, สาขาวิชาการบริหารการศึกษา, มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์

² Student in Doctor of Education Degree, Educational Administration, Nakhon Sawan Rajabhat University

³ อาจารย์ที่ปรึกษา, คณะครุศาสตร์, มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์

² Advisor, Faculty of Education, Nakhon Sawan Rajabhat University

³ อาจารย์คณะครุศาสตร์, มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์

³ Lecturer in Faculty of Education, Nakhon Sawan Rajabhat University

Abstract

Education policy is a crucial tool in determining the direction and objectives of education to ensure that education meets societal needs and fully develops the potential of learners. However, translating these policies into practice often encounters various obstacles and problems that affect the efficiency and outcomes of such policies. This article aims to analyze the significant issues and obstacles found in implementing education policy. Education policies may not align with the specific contexts of individual schools, such as school size, resource availability, and cultural differences. Rapid social, economic, and technological changes can make existing policies less relevant over time. Budget, personnel, and adequate facilities affect the implementation of policies. Unfair resource allocation may result in unequal development opportunities for some schools. Education personnel may lack the knowledge, understanding, and skills to effectively implement the policies. Continuous development and training of personnel will enable them to adapt to policy changes. The collaboration between administrators, teachers, parents, and students, and between related units such as the Office of the Basic Education Commission, higher education institutions, affects the support and drive of the policy. A systematic monitoring and evaluation system provides insights into the impact of the policy and allows for timely adjustments and improvements. The evaluation results can be used to improve operations effectively.

Keywords : Translating Policies into Practice, Educational Policy, Educational Institutions

บทนำ

นโยบายด้านการศึกษาก็คือกรอบแนวทางที่กำหนดทิศทางและเป้าหมายของการจัดการศึกษา เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามที่ตั้งไว้ นโยบายเหล่านี้จำเป็นต้องถูกนำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพในทุกระดับของระบบการศึกษา ทั้งในระดับนโยบาย ระดับสถาบัน และระดับปฏิบัติการ อย่างไรก็ตาม การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเป็นกระบวนการที่ซับซ้อนและมีความท้าทายหลายประการ ปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายด้านการศึกษาไปสู่การปฏิบัติที่มีความหลากหลายและซับซ้อน การแก้ไขปัญหาเหล่านี้จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ทั้งผู้บริหาร ครู ผู้ปกครอง นักเรียน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยต้องมีการวางแผนและดำเนินงานอย่างเป็นระบบ มีการติดตามและประเมินผลอย่างต่อเนื่อง และมีการปรับปรุงแก้ไขนโยบายให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ควรมีการสื่อสารนโยบายให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกระดับเข้าใจอย่างชัดเจน การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จัดอบรมและพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การมีส่วนร่วม ส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการวางแผนและดำเนินงาน การติดตามและประเมินผล มีระบบการติดตามและประเมินผลที่เป็นรูปธรรม การปรับตัวนโยบายให้สอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป การนำนโยบายด้านการศึกษาไปสู่การปฏิบัติเป็นกระบวนการที่ซับซ้อนและต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน การแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นต้องอาศัยความอดทนและความพยายามอย่างต่อเนื่อง การประสบความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลให้เกิดการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของประเทศอย่างยั่งยืน

แนวคิดทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติถือเป็นขั้นตอนที่สำคัญในกระบวนการนโยบาย (policy process) โดยทั่วไปการศึกษานโยบายจะแบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนแรก การก่อรูปและการออกแบบนโยบาย ขั้นตอนที่สอง คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติ และขั้นตอนที่สาม คือ การประเมินผลนโยบาย ในส่วนของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นส่วนที่เป็นปัญหามาโดยตลอด โดยเฉพาะ ภายใต้แนวทางการศึกษาแบบกล่องดำ (black box) ซึ่งสรุปว่าการศึกษาคัดสินใจนโยบาย (policy decision) คือ การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ

Pressman & Wildavsky (1972) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นภารกิจขององค์กรที่จะต้องรับผิดชอบนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จในทุกด้าน ทั้งความสำเร็จในการดำเนินงาน ความครบถ้วนสมบูรณ์ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ การก่อให้เกิดผลผลิตที่พึงปรารถนา ซึ่งเป็นกิจกรรมที่องค์การราชการปฏิบัติอยู่เป็นงานกิจวัตร (routine)

Van Horn & Van Meter (1976) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกิจกรรมที่ครอบคลุมกิจกรรมทั้งหมดที่กระทำโดยรัฐบาลและเอกชนซึ่งมีผลต่อการบรรลุความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้าจากการตัดสินใจ

Supachai Yavaprabhas (2011) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติประกอบด้วย 2 ส่วน คือ 1. การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการ กล่าวคือ มีความต่อเนื่อง มีขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรม ไม่ใช่ กิจกรรมที่เกิดขึ้นชั่วคราว แต่มีความสัมพันธ์กันตลอดเวลา และ 2. การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนให้สำเร็จ ล่วงตามเป้าหมายของนโยบายที่ได้กำหนดไว้

Sabatier & Mazmanian (1980) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติโดยการมองจากตัวแบบที่เป็นเหตุเป็นผล โดยพิจารณาจากความซับซ้อนของนโยบายและความหลากหลายของปัจจัยต่าง ๆ ซึ่งทำให้เกิดความมั่นใจได้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จหรือความล้มเหลว มีองค์ประกอบที่สำคัญ ได้แก่ ความสามารถในการแก้ไขปัญหาของนโยบาย ซึ่งถูกระบุไว้ในนโยบายแล้ว ความสามารถของนโยบายที่ช่วยกำหนด โครงสร้างการปฏิบัติงานให้เกิดการบรรลุผลสำเร็จตาม

นโยบายที่กำหนดไว้และผลกระทบโดยรวมของตัวแปรด้านอื่น ๆ ที่มีต่อการสนับสนุนในการดำเนินนโยบายให้บรรลุวัตถุประสงค์

สรุปได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติถือเป็นขั้นตอนที่สำคัญในกระบวนการนโยบาย ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ 1. เป็นกระบวนการมีความต่อเนื่องมีขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรม และ 2. เป็นการดำเนินการตามขั้นตอนให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายของนโยบายที่ได้กำหนดไว้ ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้นความสำเร็จ (success) หรือความล้มเหลว (failure) ไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ได้แก่ แหล่งที่มาของนโยบาย (source of the policy) ความชัดเจนของนโยบาย (clarity of the policy) การสนับสนุนนโยบาย (support for the policy) ความซับซ้อนในการบริหารงาน (complicity of the administration) สิ่งจูงใจของผู้ปฏิบัติ (incentives for implementers) และการจัดสรรทรัพยากร (resource allocation) เพื่อสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เหมาะสมและพอเพียง ซึ่งปัจจัยต่างๆ เหล่านี้จะได้รับ ผลกระทบจากเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องหลายประการ เช่น ข้อจำกัดทางกฎหมาย ความจำเป็นในการพิจารณาตามหลัก เหตุผลของระบบราชการ เป็นต้น (Brewer & de Leon. 1983)

พัฒนาการของแนวคิดในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการดำเนินการขับเคลื่อนนโยบายที่กำหนดไว้ไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดผล ตามที่มุ่งหวัง ทำให้ทางเลือกนโยบายบรรลุวัตถุประสงค์ตามคุณค่าที่กำหนดไว้ เป็นการแปลงความตั้งใจไปสู่ การกระทำ โดยทางเลือกนโยบายที่ผู้ตัดสินใจเลือกที่นำไปปฏิบัตินั้นอาจอยู่ในรูปของกฎหมาย คำสั่ง มติคณะรัฐมนตรีหรือประกาศกระทรวง ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่รับผิดชอบในการนำไปปฏิบัติ ให้บรรลุผล (Dunn. 2018 : 45) โดยมีการแปลงนโยบายเป็นแผนหรือโครงการที่มีความชัดเจนเป็นรูปธรรมที่จะนำไปปฏิบัติได้ (Adams, Kee & Lin. 2001, as cited in Viennet & Pont. 2017)

จะเห็นได้ว่า แนวคิดสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น มีมุมมองที่แตกต่างกันตามทัศนะของนักวิชาการแต่ละคน แต่ในปัจจุบันแนวคิดของการผสมผสานเป็นมุมมองที่ถูกนำมาใช้ในการอธิบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติมากขึ้น เพราะเป็นการมองแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบองค์รวมที่ให้ความสำคัญกับตัวนโยบาย ผู้กำหนดนโยบาย และกรอบแนวทางในการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่ขณะเดียวกัน ต้องให้ความสำคัญกับระดับปฏิบัติที่ต้องพิจารณาถึงโครงสร้างการทำงาน ความร่วมมือ และกลยุทธ์ในการนำ นโยบายไปปฏิบัติด้วย และจากพัฒนาการของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีมาจนถึงปัจจุบันนี้ จะพบว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติในที่ควรนำมาใช้ในปัจจุบัน ควรมีลักษณะผสมผสานของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากบนลงล่างและจากล่างขึ้นบน แต่ในบทความนี้เน้นถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติและสมรรถนะของ ผู้บริหารสถานศึกษาซึ่งถือเป็นการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคซึ่งเป็นหน่วยที่รองรับการปฏิบัติ ตามนโยบายของหน่วยงานต้นสังกัด

กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ดีจำเป็นต้องมีกระบวนการที่ชัดเจน สำหรับกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ นักวิชาการได้ให้แนวคิดไว้ อาทิ

Baker (1994) ได้กล่าวว่าการจำแนกขั้นตอนของการนำนโยบาย ไปปฏิบัติไว้ 4 ขั้นตอนหลังจากการตัดสินใจนโยบายแล้ว ดังนี้ 1) การจัดทำแผนปฏิบัติการ (Operational programming) 2) การจัดเตรียมหน่วยงานที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ (Institutional arrangements) 3) การจัดองค์การและการบริหาร (Organization and administration) เพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติ บรรลุเป้าหมายของนโยบาย และ 4) การจัดสรรงบประมาณและการวางแผน (Budgeting and Planning)

Hill and Hupe (2014) ได้กล่าวว่าการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ มีลักษณะเหมือนกับการบริหารจัดการ ดังนี้ 1) จัดทำข้อบัญญัติในการดำเนินงานให้ชัดเจน 2) กำหนดภารกิจและความสามารถในการทำงานให้ชัดเจน 3) จัดทรัพยากร

สนับสนุนอย่างพอเพียง 4) สร้างแรงจูงใจภายในให้มากขึ้น 5) สร้างความตระหนักให้ยอม ปฏิบัติตามมาตรฐานกำหนด 6) กระบวนการทำงาน 7) ภาวะผู้นำ และ 8) อบรม/พัฒนาผู้ปฏิบัติงานไป พร้อมกับการทำงาน ในขณะที่

วเรศ จันทรศร (2559) ได้กล่าวว่ากระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ จริงมี 2 ระดับ คือ ระดับมหภาค ประกอบด้วย 2 ขั้นตอน ได้แก่ การแปลงนโยบายออกเป็นแผนงาน โครงการ และขั้นตอนการสร้างการยอมรับของหน่วยงาน ปฏิบัติระดับจุลภาค ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน ได้แก่ 1) การระดมพลัง เป็นการรับนโยบายและการแสวงหาการสนับสนุน 2) การปฏิบัติจริง เป็นการยอมรับ ปฏิบัติ การแสวงหาวิธีการปรับปรุงพฤติกรรมผู้ปฏิบัติ และ 3) การสร้างความเป็นปึกแผ่น ต่อเนื่อง เป็นการทำให้ผู้ปฏิบัติ/หน่วยงานปฏิบัติเห็นความสำคัญของนโยบายอย่างต่อเนื่อง

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น ได้กล่าวว่ากระบวนการนำนโยบายไปสู่ปฏิบัติจะมีลักษณะเป็น กระบวนการในการบริหารจัดการที่จะต้องมีการบริหารที่จะเห็นเป้าหมายในการดำเนินการที่ชัดเจน โดยต้องแปลงเป็นแผนงาน โครงการ มีการดำเนินการเตรียมความพร้อมและสนับสนุนให้การดำเนินการ บรรลุผลสำเร็จ ตั้งแต่การเตรียมองค์การ ทรัพยากร และบุคลากร รวมไปถึงการสร้างที่ยั่งยืนใน การปฏิบัติ โดยอาจสรุปสาระสำคัญของกระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ได้ดังนี้

1. การแปลงนโยบาย แผนงานหรือโครงการให้ออกมาเป็นแนวปฏิบัติที่ชัดเจน เป็นการตีความ นโยบายเพื่อให้เกิดความเข้าใจนโยบายอย่างชัดเจน ทั้งนี้ผู้บริหารจำเป็นต้องมีทัศนคติที่ดีต่อนโยบาย และ มีการวิเคราะห์นโยบาย เพื่อจะแปลงนโยบายให้ออกมาเป็นโครงการหรือแนวปฏิบัติที่มีการกำหนด ขั้นตอนในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้ชัดเจน และเหมาะสมในการดำเนินงาน

2. การจัดองค์การหรือโครงสร้างองค์การ เป็นการเตรียมความพร้อมขององค์การเพื่อการรองรับ การนำนโยบายสู่การปฏิบัติ โดยการจัดโครงสร้างองค์การ หรือกำหนดผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายสู่ การปฏิบัติอย่างชัดเจน มีการมอบหมาย และแบ่งความรับผิดชอบในการดำเนินการ โดยกำหนดบทบาท หน้าที่และกำหนดภารกิจในการทำงาน และพิจารณา มอบหมายงานให้สอดคล้องกับทักษะและ ความสามารถของบุคลากรกับภารกิจที่ได้รับมอบหมาย

3. การจัดการทรัพยากร เป็นการดำเนินการเพื่อการบริหารจัดการเกี่ยวกับทรัพยากรต่าง ๆ ได้แก่ งบประมาณ บุคลากร และวัสดุอุปกรณ์ สื่อเทคโนโลยีที่จะนำมาใช้เพื่อการสนับสนุนการนำนโยบาย ไปสู่การปฏิบัติ โดยมีการดำเนินการทั้งในการจัดสรร การแสวงหาและการระดมทรัพยากร ซึ่งจำเป็นต้องมี การบริหารเครือข่ายและชุมชน

4. การพัฒนาบุคลากร เป็นการดำเนินการจัดเตรียมบุคลากรให้มีความพร้อมในการนำนโยบาย ไปสู่การปฏิบัติ มีการดำเนินการพัฒนาบุคลากร โดยการวิเคราะห์ความต้องการจำเป็นในการพัฒนา บุคลากร การจัดการพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถ และมีทักษะในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

5. การสร้างความเข้าใจและการยอมรับของผู้ปฏิบัติงาน เป็นการดำเนินการที่ผู้บริหารมีการสื่อสาร นโยบายเพื่อสร้างความเข้าใจ สร้างทัศนคติที่ดีต่อนโยบายของผู้ปฏิบัติงาน จูงใจให้ผู้ปฏิบัติงาน ยอมรับ และปฏิบัติตามนโยบายหรือนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติด้วยวิธีการที่หลากหลาย

6. การควบคุม กำกับ ติดตาม และประเมินผล เป็นการดำเนินการกำกับ ติดตามการดำเนินการ นำนโยบายสู่การปฏิบัติเพื่อให้การดำเนินงานมีความก้าวหน้าและเป็นไปตามแผนงาน โครงการของ นโยบายที่กำหนด และมีการประเมินผล การดำเนินงานตามนโยบายและนำสารสนเทศจากการประเมินมา ใช้ในการปรับปรุงการดำเนินงานตามนโยบายให้บรรลุเป้าหมาย

7. การสร้างความเป็นปึกแผ่นต่อเนื่อง เป็นการดำเนินการที่จะทำให้กิจกรรมหรือโครงการตาม นโยบายมีความคงอยู่และต่อเนื่อง โดยการแสวงหาวิธีการใหม่ ๆ และมีการสร้างความร่วมมือกับบุคลากร ภายในและสร้างเครือข่ายการทำงาน เพื่อให้เกิดการปรับปรุงพัฒนาการทำงานอย่างต่อเนื่อง

แนวทางการพัฒนาสมรรถนะการนำนโยบายไปปฏิบัติของผู้บริหารสถานศึกษา

การพัฒนาสมรรถนะการนำนโยบายไปปฏิบัติของผู้บริหารสถานศึกษา ถือเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาวิชาชีพผู้บริหารสถานศึกษา ซึ่ง Guskey (2000) ได้กล่าวถึงลักษณะสำคัญของการพัฒนาวิชาชีพไว้ 3 ประการ ดังนี้ 1) การพัฒนาวิชาชีพควรเป็นกระบวนการที่มีจุดมุ่งหมาย (intentional process) ซึ่งจะช่วยให้ การกำหนดเนื้อหาและวัสดุอุปกรณ์ กระบวนการ หรือแนวปฏิบัติ ตลอดจนแนวการประเมิน เป็นไปอย่าง มีประสิทธิผล 2) การพัฒนาวิชาชีพควรเป็นกระบวนการต่อเนื่อง (ongoing process) เนื่องจากการศึกษา ถือเป็นสาขาที่มีพลวัต (dynamic) องค์ความรู้ของสาขาวิชานี้มีการขยายตัวอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น เพื่อให้ เกิดความรู้และความเข้าใจในเรื่องที่เกิดขึ้นใหม่ ๆ ผู้บริหารสถานศึกษาและบุคลากรทางการศึกษาจะต้อง มีการเรียนรู้อยู่ตลอดเวลา และ 3) การพัฒนาวิชาชีพควรเป็นกระบวนการเชิงระบบ (systemic process) ซึ่งต้องไม่มุ่งพัฒนาในส่วนใดส่วนหนึ่งหรือในระดับใด ระดับหนึ่งเท่านั้น แต่ต้องดำเนินการใน ทุกส่วน อย่างสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกันทั้งในระดับ รายบุคคล ระดับกลุ่ม และระดับองค์กร

แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาสมรรถนะในปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม โดยเน้นการพัฒนาในเชิงระบบ มีความต่อเนื่อง เป็นการพัฒนาที่ให้ความสำคัญกับผู้รับการพัฒนา คือ การพัฒนาจากบนลงล่าง เน้นการพัฒนาตนเองเพื่อให้เกิดการแก้ปัญหาตนเองได้อย่างต่อเนื่อง และใช้ การพัฒนาทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการผสมผสานกันไป Castetter and Young (2000) ได้กล่าวถึงลักษณะที่เปลี่ยนแปลงไปของค่านิยมการพัฒนาสมรรถนะในสองช่วงทศวรรษที่ผ่านมาที่น่าสนใจ คือ แนวการพัฒนาวิชาชีพแบบเดิม ซึ่งมีลักษณะการดำเนินการโดยใช้หลักการจากบนลงล่างหรือ การกำหนดจากส่วนกลางซึ่งเป็นการพัฒนาที่มีมุมมองที่แคบลง เป็นโครงการเดี่ยวที่มุ่งดำเนินการเพื่อให้ เสร็จสิ้นตามภารกิจ เป็นการแก้ปัญหาสำหรับบุคลากรรายบุคคลโดยฝ่ายบริหารเป็นผู้ริเริ่มและเป็น โปรแกรมที่ได้รับการกำหนดไว้แล้ว จัดตามความเคยชินและประสบการณ์ที่เคยดำเนินการมาก่อน ใช้สื่อ เทคโนโลยีจำกัด รวมทั้งใช้วิธีการและรูปแบบการพัฒนาที่จำกัดปรับเปลี่ยนมาเป็นแนวทางใหม่ซึ่งเน้น การดำเนินการที่ใช้หลักการจากล่างขึ้นบน มีมุมมองที่กว้างขวางครอบคลุม เป็นโปรแกรมที่มีปฏิสัมพันธ์ และส่งผลซึ่งกันและกัน มุ่งเน้นที่ผู้รับการพัฒนา การเปลี่ยนแปลงระบบและบุคลากร การวางแผนในระดับหน่วยงานผู้ปฏิบัติ การพัฒนาศักยภาพบุคลากรเพื่อให้แก้ปัญหาตนเองได้เน้นทั้งรายบุคคลและกลุ่ม โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อเปลี่ยนแปลงทั้งบุคคล กลุ่มบุคคลและระบบ มีการพัฒนาอย่างเป็นกระบวนการ ต่อเนื่องทั้งที่เป็นแบบทางการและไม่ทางการ และการพัฒนาเน้นการประเมินระบบและประเมินตนเอง

สมชาติ กิจยรรยง และอรจรรย์ ณ ตะกั่วทุ่ง (2550) เสนอวิธีการในการพัฒนาสมรรถนะการนำนโยบายไปปฏิบัติของผู้บริหารสถานศึกษา 3 ลักษณะ ดังนี้ 1) การศึกษาและส่งเสริมให้พัฒนาตนเอง (self-development) มีวิธีการต่าง ๆ ได้แก่ การใช้บทเรียนสำเร็จรูป การศึกษาทางไกล การจัดทำวารสารวิชาการในสาขาอาชีพ การศึกษาจากเอกสารคู่มือการทำงาน การศึกษาจากสื่อทัศนูปกรณ์ ต่าง ๆ การศึกษาเพิ่มเติมในระยะสั้นและระยะยาว การส่งเอกสารให้สรุปรายงานและเสนอ การมอบหมาย ให้วิจารณ์หนังสือ 2) การฝึกอบรมและการพัฒนา (training and development) โดยมีวิธีการต่าง ๆ ได้แก่ การจัดโครงการฝึกอบรมภายในองค์กร การส่งเข้าอบรมสถาบันภายนอก การวางแผนโครงการ ฝึกอบรมประจำปี การวางแผนการฝึกอบรม พัฒนาศักยภาพตามความจำเป็น การพัฒนาบุคลากรให้ สอดคล้องกับแผนการและเทคโนโลยี การใช้เทคนิคการฝึกอบรมแบบผสมผสานและการพัฒนาบุคลากร สมัยใหม่ การใช้หลักสูตรอบรมในการประเมินผลงาน การเลื่อนขั้นและการโยกย้าย การสร้างแรงจูงใจ ในการฝึกอบรมและพัฒนาด้วยกิจกรรม/เกมต่าง ๆ 3) การพัฒนาในงาน (in-service development) มีวิธีการต่าง ๆ ได้แก่ การรักษาราชการแทน การทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการ การให้ความร่วมมือ คณะกรรมการ การจัดตั้งกลุ่มร่วมกิจกรรม การให้คำปรึกษาหารือ การให้ออกไปสังเกตการณ์ และการมี เพื่อนร่วมงานที่มีประสิทธิภาพ การเป็นตัวอย่างที่ดี การเสนอแนะให้นำไปประยุกต์ใช้ การศึกษาดูงาน การสับเปลี่ยนหมุนเวียนงาน การสอนงาน แนะนำ การฝึกอบรมในงาน และการมอบหมายงาน นอกจากนี้ วิธีการพัฒนาที่กล่าวถึงใน 3 ลักษณะข้างต้น OECD (2012) ได้ศึกษาเรื่องการพัฒนาผู้บริหารสถานศึกษา และพบว่า การพัฒนาผู้นำสำหรับระบบการศึกษาในอนาคตซึ่งสามารถ

นำมาประยุกต์ใช้ในการพัฒนา สมรรถนะผู้บริหาร อาจดำเนินการได้โดย 1) การเตรียมและพัฒนาผู้บริหารสถานศึกษาโดยใช้นวัตกรรมให้ ครอบคลุมบทบาทและความรับผิดชอบของผู้บริหารและจุดประสงค์สถานศึกษา 2) การพัฒนาภาวะผู้นำ จะต้องได้รับการออกแบบเพื่อการผลิตและพัฒนาผู้บริหารที่จะเน้นการพัฒนาศักยภาพของผู้เรียนและ มีการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง 3) การพัฒนาผู้นำจะต้องมีมุมมองในเชิงระบบเพื่อให้การจัดกิจกรรม การพัฒนาสอดคล้องกับเป้าหมายในการพัฒนา สมรรถนะผู้บริหาร และสอดคล้องกับระบบที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงสถานศึกษาให้เกิดมีประสิทธิภาพ และกลยุทธ์ จงเจริญ (2562) สรุปวิธีการพัฒนาภาวะผู้นำ เพื่อการบริหารสถานศึกษาในศตวรรษที่ 21 โดยทั่วไปจะมีอยู่ 3 ลักษณะ ได้แก่ การพัฒนาก่อนการทำงาน การแนะนำก่อนเริ่มการทำงาน และการฝึกอบรมระหว่างการทำงาน ซึ่งจะสามารถพัฒนาทักษะความรู้ ของผู้บริหารสถานศึกษาในการพัฒนาการปฏิบัติงานใหม่ ๆ ขึ้น ทั้งในส่วนของพัฒนาในรูปแบบที่เป็นทางการ จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และอย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งอาจเป็นการพัฒนาตนเอง และการพัฒนา เครือข่ายทางวิชาการเพื่อการ แลกเปลี่ยนเรียนรู้ในการทำงานร่วมกัน

แนวทางในการพัฒนาสมรรถนะการนำนโยบายไปปฏิบัติของผู้บริหารเป็นการดำเนินการใน 2 ลักษณะ คือ การพัฒนาโดยการพัฒนาตนเองของผู้บริหาร โดยผู้บริหารต้องตระหนักและเห็นคุณค่าของการพัฒนา ตนเอง มีการวิเคราะห์ สมรรถนะ และจัดทำแผนการพัฒนาตนเองเพื่อจะนำไปสู่การปฏิบัติที่เหมาะสม และการพัฒนาโดยหน่วยงานต้นสังกัด ที่ จะต้องพัฒนาช่องทางการสื่อสารนโยบาย จัดทำระบบการประเมิน สมรรถนะการนำนโยบายไปปฏิบัติของผู้บริหาร ส่งเสริมให้ เกิดการพัฒนาในรูปแบบและวิธีการต่าง ๆ สนับสนุนให้เกิดการสร้างชุมชนแห่งการเรียนรู้ ซึ่งแนวทางการพัฒนาสมรรถนะที่ นำเสนอจะเป็นเพียง แนวทางกว้าง ๆ ที่ผู้บริหารสามารถนำไปประยุกต์ใช้และแสวงหาแนวทางที่หลากหลาย สอดคล้องกับ ความต้องการจำเป็น และผลการประเมินสมรรถนะของตนเอง ในส่วนของหน่วยงานต้นสังกัดก็ควรพัฒนา ให้เกิดระบบการ ส่งเสริมพัฒนาสมรรถนะของผู้บริหารให้เหมาะสมกับยุคสมัยในปัจจุบัน

สรุปผล

การนำนโยบายด้านการศึกษาไปสู่การปฏิบัติของผู้บริหารสถานศึกษา เป็นกระบวนการที่ซับซ้อนและต้องอาศัย ความร่วมมือจากทุกภาคส่วน และการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นต้องอาศัยความอดทนและความพยายามอย่าง ต่อเนื่อง การประสบความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่จะส่งผลให้เกิดการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของประเทศอย่าง ยั่งยืน เพื่อให้การจัดการศึกษาบรรลุเป้าหมายตามที่ตั้งไว้ ในการนำนโยบายด้านการศึกษาสู่การปฏิบัติ คือความชัดเจนของ นโยบาย เพราะนโยบายต้องมีความชัดเจนในเรื่องวัตถุประสงค์ เป้าหมาย กลุ่มเป้าหมาย และแนวทางการดำเนินงาน การมี ส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การมีส่วนร่วมของผู้บริหาร ครู ผู้ปกครอง นักเรียน และชุมชน ในการกำหนดนโยบายและการ นำไปปฏิบัติ จะช่วยให้เกิดความเข้าใจและความร่วมมือ ทรัพยากรที่เพียงพอ ในการสนับสนุนด้านงบประมาณ บุคลากร และ เทคโนโลยี จะช่วยให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การสื่อสารที่ชัดเจน การสื่อสารนโยบายให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทุกระดับเข้าใจอย่างถูกต้องและชัดเจน จะช่วยลดความสับสนและความเข้าใจผิด การมีกลไกติดตามและประเมินผล การมี ระบบการติดตามและประเมินผลอย่างต่อเนื่อง จะช่วยให้ทราบถึงความก้าวหน้าและปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อนำไปปรับปรุงแก้ไข

การนำนโยบายด้านการศึกษาสู่การปฏิบัติ บทความนี้เน้นย้ำถึงความสำคัญของการนำนโยบายด้านการศึกษาไปสู่ การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ โดยชี้ให้เห็นว่าแม้จะมีการกำหนดนโยบายที่ชัดเจน แต่การนำไปปฏิบัติในระดับปฏิบัติการกลับ พบอุปสรรคและปัญหาหลายประการ ปัญหาหลักที่พบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ ความไม่สอดคล้องของนโยบายกับ สภาพความเป็นจริง นโยบายที่กำหนดอาจไม่เหมาะสมกับบริบทของแต่ละสถานศึกษา เช่น ขนาดโรงเรียน ทรัพยากรที่มี หรือ ความแตกต่างทางวัฒนธรรม การเปลี่ยนแปลงของบริบทสภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ และเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลง อย่างรวดเร็ว ทำให้นโยบายที่เคยใช้ได้ผลอาจไม่เหมาะสมอีกต่อไป การขาดแคลนงบประมาณ บุคลากร และสิ่งอำนวยความสะดวก ส่งผลต่อการดำเนินงานตามนโยบาย ความไม่เท่าเทียมในการจัดสรรทรัพยากร การจัดสรรทรัพยากรที่ไม่เป็นธรรม ทำ

ให้บางสถานศึกษาได้รับโอกาสในการพัฒนาน้อยกว่า ขาดความรู้และทักษะของบุคลากร บุคลากรทางการศึกษาขาดความรู้ความเข้าใจ และทักษะในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ขาดการมีส่วนร่วม การขาดความร่วมมือระหว่างผู้บริหาร ครู ผู้ปกครอง และนักเรียน ทำให้การดำเนินงานล่าช้าหรือไม่บรรลุผล การขาดระบบการติดตามและประเมินผลที่เป็นรูปธรรม ทำให้ไม่สามารถปรับปรุงแก้ไขได้อย่างทัน่วงที่

เอกสารอ้างอิง

- วรเดช จันทรศร. (2559). **ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ**. (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิก.
- สมชาติ กิจยรรยง และอรจรรย์ ณ ตะกั่วทุ่ง (2550). **เทคนิคการจัดการฝึกอบรม เพื่อพัฒนาบุคลากรอย่างมีประสิทธิภาพ**. กรุงเทพฯ: สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี (ไทย-ญี่ปุ่น).
- Baker, B.S.H. (1994). **Strategic information management: Challenges and strategies in managing information systems**. Oxford: Butterworth Heinemann.
- Brewer, G. D., & deLeon, P. (1983). **The foundations of policy analysis**. Monterey, CA: Brooks/Cole.
- Burt, Castetter, W.B. , & Young, I.P. (2000). **The human resource function in educational administration**. (7th ed.). Upper Saddle River, NJ: Merrill/Prentice Hall.
- Dunn, W. N. (2018). **Policy analysis: An integrated approach**. (6th ed.). New York: Third Avenue.
- Guskey, T.R. (2000). **Evaluating professional development**. Thousand Oaks, CA: Corwin Press.
- Hill, M., & Hupe, P. (2014). **Implementing public policy: An introduction to the study of operational governance**. (3rd ed.). London: Sage SAGE Publications.
- OECD. (2012). **Preparing teachers and developing school leaders for the 21st century: Lessons from around the world**. Paris: OECD Publishing.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. B. (1972). **Implementation**. Berkeley, CA: University of California Press.
- Sabatier, P. A., & Mazmanian, D. A. (1980). **The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis**. *Policy Studies Journal*. 8(4), 538 – 550.
- Van Horn, Carl E., & Van Meter D. S. (1976). **The Implementation of Intergovernmental Policy**. *Public Policy Making in a Federal System*. California : Sage Publications, Inc.
- Viennet, R., & Pont, B. (2017). **Education policy implementation: A literature review and proposed framework** OECD. *Education Working Paper No. 162*, 2017(11), 1 – 63.
- Yavaprabhas, S. (2011). **Public Policy**. (9th ed). Bangkok: Chulalongkorn University.