



องค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติ
ในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้

วิทยานิพนธ์
ของ
วินิรณี ทักณะเทพ

เสนอต่อมหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา

เมษายน 2559

ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์



**FACTORS OF THE IMPLEMENTATION OF EDUCATIONAL
QUALITY ASSURANCE POLICY IN THE LOWER
NORTHEASTERN RAJABHAT UNIVERSITIES**

Winiranee Thasanathep

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Doctor of Philosophy Program
in Educational Administration**

April 2016

Copyright of Buriram Rajabhat University



คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ได้พิจารณาวิทยานิพนธ์ของ นางสาววินิรณี ทัดนะเทพ
เรียบร้อยแล้ว เห็นสมควรรับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชาการบริหารการศึกษา ของมหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์

คณะกรรมการสอบ

..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.สมบัติ ท้ายเรือคำ)

..... กรรมการ
(ดร.โกวิท วัชรินทรานุกร)

ที่ปรึกษาดุษฎีนิพนธ์หลัก

..... กรรมการ
(ดร.ศรียุทธ พงษ์เดชะ)

ที่ปรึกษาดุษฎีนิพนธ์ร่วม

..... กรรมการ
(ดร.เผ่าพงษ์พัฒน์ บุญกะนันท์)

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์อนุมัติให้รับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา

..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นฤมล สมคุณา)

วันที่..... เดือน..... 19 ๒๕๕๙ พ.ศ.....

ชื่อเรื่อง	องค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติ ในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้	
ผู้วิจัย	วินิรณี ทศนะเทพ	
ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์	ดร. โกวิท วัชรินทรางกูร	ที่ปรึกษาหลัก
	ดร. ศรีเพ็ญ พลเดช	ที่ปรึกษาร่วม
ปริญญา	ปรัชญาคุษฎีบัณฑิต	สาขาวิชา การบริหารการศึกษา
สถานศึกษา	มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์	ปีที่พิมพ์ 2559

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อ 1) ศึกษาองค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ และ 2) เพื่อวิเคราะห์ยืนยันรูปแบบองค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้กับข้อมูลเชิงประจักษ์ กลุ่มตัวอย่างในการวิจัยครั้งนี้คือ คณะกรรมการประกันคุณภาพการศึกษาของมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ ประกอบด้วยมหาวิทยาลัยราชภัฏ 6 แห่ง ได้แก่ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ และมหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิ จำนวนทั้งสิ้น 380 คน การสุ่มตัวอย่างใช้วิธีการสุ่มแบบกลุ่ม การวิจัยครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ วิธีการดำเนินการวิจัยแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอนหลัก คือ 1) การร่างรูปแบบความสัมพันธ์องค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ และ 2) การตรวจสอบรูปแบบความสัมพันธ์องค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้กับข้อมูลเชิงประจักษ์ โดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน

ผลการวิจัย พบว่า องค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ประกอบด้วย 5 องค์ประกอบ เรียงความสำคัญของน้ำหนักองค์ประกอบ คือ 1) องค์ประกอบด้านคุณลักษณะหน่วยงานปฏิบัติ 2) องค์ประกอบด้านบทบาทหน่วยงานกลาง 3) องค์ประกอบด้านภาวะผู้นำของผู้บริหาร 4) องค์ประกอบด้านเจตคติของบุคลากร และ 5) องค์ประกอบด้านสภาระน โขบาย ตามลำดับ ผลการตรวจสอบรูปแบบความสัมพันธ์องค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัย

ราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ ได้ค่า p-value of $\chi^2 = 0.00$, $\chi^2/df = 1.71$, GFI = 0.94, RMSEA = 0.04, NFI = 0.99 และ CFI = 0.99 แสดงให้เห็นถึงความสอดคล้องของรูปแบบความสัมพันธ์โครงสร้างเชิงเส้นตามสมมุติฐานกับข้อมูลเชิงประจักษ์

มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์
Buriram Rajabhat University

TITLE	Factors of the Implementation of Educational Quality Assurance Policy in the Lower Northeastern Rajabhat Universities		
AUTHOR	Winiranee Thasanathep		
THESIS ADVISORS	Dr. Kovit Vajarintarangoon	Major Advisor	
	Dr.Sripen Poldech	Co-advisor	
DEGREE	Doctor of Philosophy	Major	Educational Administration
SCHOOL	Buriram Rajabhat University	YEAR	2016

ABSTRACT

The purposes of this research were 1) to study the factors of the implementation of educational quality assurance policy in the Lower Northeastern Rajabhat Universities, and 2) to analyze and confirm the model of factors of the implementation of educational quality assurance policy in the Lower Northeastern Rajabhat Universities with the empirical data. The samples used in this research included 380 educational quality assurance committee members from six Rajabhat Universities in the Lower Northeast, namely Nakhon Ratchasima Rajabhat University, Buriram Rajabhat University, Surindra Rajabhat University, Ubon Ratchathani Rajabhat University, Sisaket Rajabhat University, and Chaiyaphum Rajabhat University. They were selected through a cluster random sampling technique. The quantitative and qualitative research methods were used in this study. Two steps of the research procedure were carried out. In the first step, the relationship model of the factors of implementation of educational quality assurance policy in the Lower Northeastern Rajabhat Universities was drafted. In the second step, the obtained data were checked and examined in order to find out the relationship model of the factors of implementation of educational quality assurance policy in the Lower Northeastern Rajabhat Universities and to confirm this model with the empirical data. This was conducted using the technique of confirmatory factor analysis. The findings revealed that five factors of the implementation of educational quality assurance policy in the Lower Northeastern Rajabhat Universities, ranking from the most to least importance were as follows: 1) characteristics of the organization ; 2) role of the central organization; 3) leadership of the administrators; 4) attitude of

the personnel; and 5) content of the policy, respectively. The results of investigating the relationship model of the factors of the implementation of educational quality assurance policy in the Lower Northeastern Rajabhat Universities indicated the p-value of $\chi^2 = 0.00$, $\chi^2/df = 1.71$, GFI = 0.94, RMSEA = 0.04, NFI = 0.99 และ CFI = 0.99. This demonstrated the consistency of the linear relationship model based on the hypothesis with the empirical data.

มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี
Buriram Rajabhat University

ประกาศคุณูปการ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยความกรุณาจาก อาจารย์ ดร.โกวิท วัชรินทรางกูร อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก และอาจารย์ ดร.ศรีเพ็ญ พลเดช อาจารย์ที่ปรึกษา วิทยานิพนธ์ร่วมที่ได้ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะในการทำวิทยานิพนธ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการให้ความอนุเคราะห์ เสียสละเวลา ดูแลและให้ความช่วยเหลือด้านการวิเคราะห์ข้อมูล ตลอดจนความช่วยเหลือและสนับสนุนในทุกๆ ด้าน ด้วยความเมตตากรุณา และความเอาใจใส่ การกระตุ้นส่งเสริมและให้กำลังใจแก่ผู้วิจัย ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ ที่นี้

ขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. สมบัติ ท้ายเรือคำ ประธานกรรมการสอบ วิทยานิพนธ์ และ อาจารย์ ดร. เผ่าพงษ์พัฒน์ บุญกะนันท์ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่เสียสละ เวลาในการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งได้ให้ข้อเสนอแนะอันเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการวิจัย ทำให้งานวิจัยนี้มีความสมบูรณ์มากขึ้น

ขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. จรัส สว่างทัฬห ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ประเสริฐ ภูเงิน ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมศักดิ์ จีวัฒนา และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นลินทิพย์ พิมพ์กัลล ที่ได้ให้ความช่วยเหลือและเป็นกำลังใจ รวมทั้งให้คำปรึกษา แนะนำในสิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อ การวิจัยเป็นอย่างดี

ขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ละออง ภูเงิน และผู้ช่วยศาสตราจารย์ สุชาติพิชญ์ สกุลชีวัฒนา ที่ช่วยตรวจสอบความถูกต้องของเนื้อหา ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะ ตลอดจนสนับสนุนช่วยเหลือและให้กำลังใจ ด้วยความห่วงใย ความรัก และความเมตตา ในการทำวิทยานิพนธ์จนสำเร็จลุล่วงด้วยดี

ขอขอบพระคุณผู้เชี่ยวชาญทุกท่านที่ได้ให้ความกรุณาในการตรวจสอบเครื่องมือการวิจัย และขอกราบขอบพระคุณผู้ทรงคุณวุฒิ ตลอดจนผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มและผู้ให้ข้อมูล ทุกท่าน ในการสละเวลาให้ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ สนทนาและเก็บรวบรวมข้อมูล

ขอกราบขอบพระคุณมารดา ที่ให้ความรัก ความเมตตา และเป็นกำลังใจแก่ผู้วิจัย ขอขอบคุณครอบครัว และพี่น้องทุกคน เพื่อนๆ และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับทุกท่านที่ได้ให้ความช่วยเหลือ ทั้งกำลังกาย กำลังปัญญา และกำลังใจแก่ผู้วิจัยด้วยดีตลอดมา

สารบัญ

		หน้า
	หน้าอนุมัติ	ก
	บทคัดย่อภาษาไทย	ข
	บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ง
	ประกาศคุณูปการ	ฉ
	สารบัญ	ช
	สารบัญตาราง	ฉ
	สารบัญภาพประกอบ	ฉ
บทที่		
1	บทนำ.....	1
	ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
	คำถามการวิจัย.....	6
	ความมุ่งหมายของการวิจัย.....	6
	ความสำคัญของการวิจัย.....	6
	ขอบเขตของการวิจัย.....	7
	นิยามศัพท์เฉพาะ.....	8
2	เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	13
	นโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ.....	13
	ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ.....	47
	ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ.....	87
	การประกันคุณภาพการศึกษา.....	99
	งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ.....	120
	การศึกษาองค์ประกอบการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ได้จากการสังเคราะห์.....	137
	กรอบแนวคิดในการวิจัยเชิงทฤษฎี (Theoretical Conceptual Framework).....	173

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3	วิธีการดำเนินการวิจัย..... 175
ระยะที่ 1 การศึกษาองค์ประกอบและร่างรูปแบบเชิงสมมุติฐาน. การนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏ กลุ่มอีสานใต้..... 175	
จุดประสงค์..... 175	
ผู้ให้ข้อมูล..... 175	
เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยและวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล..... 176	
วิธีดำเนินการวิจัย..... 177	
การวิเคราะห์ข้อมูล..... 178	
ระยะที่ 2 การตรวจสอบความสอดคล้องกลมกลืนของรูปแบบเชิงสมมุติฐาน ความสัมพันธ์ขององค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษา ไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้กับข้อมูลเชิงประจักษ์..... 178	
จุดประสงค์..... 178	
ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง..... 179	
เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยและวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล..... 180	
วิธีดำเนินการวิจัย..... 181	
สถิติและการวิเคราะห์ข้อมูล..... 182	
4	ผลการวิเคราะห์ข้อมูล..... 187
ตอนที่ 1 การวิเคราะห์ข้อมูลการดำเนินการวิจัยในระยะที่ 1..... 187	
การศึกษา วิเคราะห์ สังเคราะห์หลักการ ทฤษฎีและเนื้อหาอื่นที่ เกี่ยวข้องกับคำรา เอกสารและงานวิจัย..... 187	
การปรับปรุงร่างรูปแบบความสัมพันธ์องค์ประกอบการนำนโยบาย การประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่ม อีสานใต้ โดยใช้ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ และการ สนทนากลุ่มกับมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ที่เป็นแนวปฏิบัติที่ดี..... 188	

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
ตอนที่ 2	
การวิเคราะห์ข้อมูลการดำเนินการวิจัยในระยะที่ 2.....	193
การวิเคราะห์ค่าสถิติพื้นฐานข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม.....	195
ผลการวิเคราะห์ระดับความคิดเห็นของคณะกรรมการประกันคุณภาพ การศึกษาของมหาวิทยาลัยต่อองค์ประกอบการนำนโยบายการประกัน คุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้.....	198
ผลการตรวจสอบความเหมาะสมของข้อมูลที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์ องค์ประกอบ.....	199
ผลการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันขององค์ประกอบการนำ นโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัย ราชภัฏกลุ่ม อีสานใต้.....	162
การประเมินผลรูปแบบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษา ไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ โดยการตรวจสอบ ความกลมกลืนของรูปแบบในการวิจัยหรือรูปแบบตามสมมุติฐานกับ ข้อมูลเชิงประจักษ์ (Model Fit).....	204
209	
5	
สรุปผล อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ.....	213
สรุปผลการวิจัย.....	214
อภิปรายผลการวิจัย.....	217
ข้อเสนอแนะ.....	234
บรรณานุกรม.....	237

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
ภาคผนวก.....	249
ภาคผนวก ก ราชานามผู้เชี่ยวชาญและผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่ม.....	250
ภาคผนวก ข หนังสือขอความอนุเคราะห์.....	254
ภาคผนวก ค เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย.....	260
ภาคผนวก ง ผลการตรวจสอบเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยและและผลการวิเคราะห์ รูปแบบ.....	269
ภาคผนวก จ ผลการวิเคราะห์องค์ประกอบ.....	278
ประวัติย่อของผู้วิจัย.....	304

สารบัญตาราง

ตาราง		หน้า
2.1	สรุปองค์ประกอบการนำนโยบายไปปฏิบัติจากทฤษฎีตัวแบบการนำ นโยบายไปปฏิบัติของนักวิชาการ และจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	133
3.1	ประชากรและกลุ่มตัวอย่างคณะกรรมการประกันคุณภาพการศึกษาของ มหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้.....	191
3.2	สรุปเกณฑ์ที่ใช้ในการตรวจสอบความสอดคล้องกลมกลืนระหว่างรูปแบบ เชิงสมมติฐานกับข้อมูลเชิงประจักษ์.....	197
4.1	เปรียบเทียบองค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติ ในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ ระหว่างการสังเคราะห์เอกสาร และ การสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญและการสนทนากลุ่ม.....	189
4.2	ความถี่และร้อยละของข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม.....	195
4.3	ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ของตัวแปรองค์ประกอบการนำนโยบาย การประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้.....	198
4.4	ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และค่าสัมประสิทธิ์ความแปรผันของตัวแปร สังเกต.....	200
4.5	ค่าความเบ้และความโค้งของตัวแปรสังเกต.....	161
4.6	ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์แบบเพียร์สันของขององค์ประกอบการนำนโยบาย การประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้.....	202
4.7	ค่า KMO and Bartlett Test.....	203
4.8	น้ำหนักองค์ประกอบ ค่าความคลาดเคลื่อนมาตรฐาน และค่าสถิติ t และความเที่ยงของตัวแปรสังเกต.....	206
4.9	ผลการประเมินความสอดคล้อง โดยภาพรวมเพื่อตรวจสอบความสอดคล้อง กลมกลืนของรูปแบบในการวิจัยหรือรูปแบบตามสมมติฐานกับข้อมูล เชิงประจักษ์.....	209

สารบัญภาพประกอบ

ภาพประกอบ	หน้า
2.1	กระบวนการน โยบาย..... 28
2.2	ขั้นตอนของน โยบาย..... 31
2.3	ขั้นตอนของน โยบาย..... 32
2.4	ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การและผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการในการนำ น โยบายไปปฏิบัติ..... 42
2.5	ตัวแบบสหองค์การในการนำน โยบายไปปฏิบัติของ Van Horn และ Van Meter..... 49
2.6	ตัวแบบทางทฤษฎีการนำน โยบายไปปฏิบัติของซาบาเคียร์และ แมชมาเนียน..... 55
2.7	ตัวแบบทางทฤษฎีการนำน โยบายไปปฏิบัติของแฮมเบิลตัน..... 65
2.8	ตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยของเอควาร์ด..... 68
2.9	กระบวนการนำน โยบายไปปฏิบัติตามตัวแบบการกระจายอำนาจของ ซีมา และรอนดิเนลตี..... 73
2.10	ตัวแบบทางทฤษฎีการนำน โยบายไปปฏิบัติของ วรเดช จันทรร : ตัวแบบ ที่ยึดหลักเหตุผล..... 76
2.11	ตัวแบบทางทฤษฎีการนำน โยบายไปปฏิบัติของ วรเดช จันทรร : ตัวแบบ ด้านการจัดการ..... 78
2.12	ตัวแบบทางทฤษฎีการนำน โยบายไปปฏิบัติของ วรเดช จันทรร : ตัวแบบ ด้านการพัฒนาองค์การ..... 79
2.13	ตัวแบบทางทฤษฎีการนำน โยบายไปปฏิบัติของ วรเดช จันทรร : ตัวแบบ ทางกระบวนการของระบบราชการ..... 81
2.14	ตัวแบบทางทฤษฎีการนำน โยบายไปปฏิบัติของ วรเดช จันทรร : ตัวแบบ ทางการเมือง..... 82
2.15	ตัวแบบทางทฤษฎีการนำน โยบายไปปฏิบัติของ วรเดช จันทรร : ตัวแบบ เชิงบูรณาการ..... 85

สารบัญภาพประกอบ (ต่อ)

ภาพประกอบ	หน้า
2.16 ความเชื่อมโยงระหว่างมาตรฐานการศึกษาและการประกันคุณภาพ.....	116
2.17 ความสัมพันธ์ระหว่างการประกันคุณภาพภายในกับการประเมินคุณภาพ ภายนอก.....	119
2.18 กรอบแนวคิดในการวิจัยเชิงทฤษฎี.....	174
4.1 รูปแบบความสัมพันธ์องค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพ การศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ที่ปรับปรุงแล้ว หลังการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญและการสนทนากลุ่ม.....	192
4.2 ผลการวิเคราะห์รูปแบบความสัมพันธ์ขององค์ประกอบการนำนโยบาย การประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่ม อีสานใต้กับข้อมูลเชิงประจักษ์.....	205

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การจัดการศึกษาให้มีคุณภาพและได้มาตรฐานสอดคล้องกับความต้องการของบุคคลและสังคมมีความสำคัญยิ่งในการพัฒนาคนซึ่งเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดของประเทศ รัฐบาลจึงได้กำหนดแผนการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อสนับสนุนการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อวางรากฐานที่มั่นคงให้กับประชาชน โดยมุ่งดำเนินการยกระดับคุณภาพทางการศึกษาในทุกกระดับและทุกรูปแบบ เช่น การจัดให้มีแผนการศึกษาแห่งชาติ กฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติ การพัฒนาบุคลากรทางการศึกษาให้ก้าวหน้าทันการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก ส่งเสริมการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เพื่อสนับสนุนการดำเนินการยกระดับมาตรฐานการศึกษา และส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต

แผนการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานทางการศึกษาทุกภาคส่วนของประเทศให้มีประสิทธิภาพทัดเทียมในระดับสากล ดังจะเห็นได้จากการจัดให้มีการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง (พ.ศ. 2552-2561) รัฐบาลมุ่งให้คนไทยได้เรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างมีคุณภาพ โดยมีเป้าหมายหลัก 3 ประการ คือ พัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาและการเรียนรู้ของคนไทย เพิ่มโอกาสทางการศึกษาอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการบริหารและการจัดการศึกษา (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. 2552) ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้กระทรวงศึกษาธิการ จึงมีอำนาจตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในการกำกับดูแลการปฏิบัติงาน การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษาของสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา ได้สนองตอบนโยบายของประเทศ โดยการกำหนดกรอบแผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2551-2565) ซึ่งเป็นแผนเชิงรุกที่มองไปข้างหน้า ชี้นำทิศทางและเป้าหมายการพัฒนาอุดมศึกษาของประเทศในระยะยาว และมีเป้าหมายเมื่อสิ้นสุดแผน คือ การยกระดับคุณภาพอุดมศึกษาไทย เพื่อผลิตและพัฒนาบุคลากรที่มีคุณภาพ สามารถปรับตัวสำหรับงานที่เกิดขึ้นตลอดชีวิต พัฒนาศักยภาพอุดมศึกษาในการสร้างความรู้และนวัตกรรมเพื่อเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันของประเทศในโลกาภิวัตน์ สนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืนของท้องถิ่นไทย โดยใช้กลไกของธรรมาภิบาล การเงิน การกำกับมาตรฐาน และเครือข่ายอุดมศึกษาบนพื้นฐานของเสรีภาพทางวิชาการ ความหลากหลาย และเอกภาพเชิงระบบ (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. 2556 : 13)

การประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาได้เริ่มดำเนินการอย่างเป็นระบบตั้งแต่ พ.ศ. 2539 จากการกำหนดนโยบายการประกันคุณภาพระดับอุดมศึกษาของทบวงมหาวิทยาลัย เพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำกับดูแลคุณภาพการศึกษา ต่อมาพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ก็ได้กำหนดไว้ในหมวด 6 ว่าด้วยมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา ในมาตรา 47 ที่กำหนดให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อ พัฒนาระบบคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ ประกอบด้วยระบบการประกันคุณภาพ ภายใน และระบบการประกันคุณภาพภายนอก โดยในมาตรา 48 ได้กำหนดให้สถานศึกษาจัดให้มี ระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา และให้ถือว่าการประกันคุณภาพภายในเป็นส่วนหนึ่ง ของกระบวนการบริหารที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยให้มีการจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อ ต้นสังกัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเปิดเผยต่อสาธารณชนเพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพและ มาตรฐานการศึกษา และเพื่อรองรับการประกันคุณภาพภายนอก ในมาตรา 49 ได้กำหนดให้มี สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาซึ่งมีฐานะเป็นองค์การมหาชน ทำหน้าที่ พัฒนาเกณฑ์ วิธีการประเมินคุณภาพภายนอก และทำการประเมินผลการจัดการศึกษา เพื่อให้มี การตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษา โดยคำนึงถึงความมุ่งหมาย หลักการ และแนวการจัด การศึกษาในแต่ละระดับตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ และให้มีการประเมินคุณภาพภายนอก สถานศึกษา ทุกแห่งอย่างน้อยหนึ่งครั้งในทุกห้าปีนับตั้งแต่การประเมินครั้งสุดท้าย และเสนอ ผลการประเมินต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสาธารณชน และมาตรา 50 ให้สถานศึกษาให้ ความร่วมมือในการจัดเตรียมเอกสารหลักฐานต่างๆ ตลอดจนให้บุคลากร คณะกรรมการของ สถานศึกษา และผู้เกี่ยวข้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับภารกิจสถานศึกษาเพิ่มเติม (กระทรวงศึกษาธิการ. 2545 : 8)

ระบบการประกันคุณภาพการศึกษภายในระดับอุดมศึกษา ในปัจจุบันได้จัดทำขึ้นภายใต้ กรอบของกฎกระทรวงว่าด้วยระบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษา พ.ศ. 2553 สำหรับระบบการประกันคุณภาพภายนอก กำหนดให้สถานศึกษาทุกแห่งต้องได้รับการประเมิน คุณภาพภายนอกอย่างน้อยหนึ่งครั้งในทุกห้าปีนับตั้งแต่การประเมินครั้งสุดท้าย และดำเนินการ ประเมิน โดยสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) เรียกโดย ย่อว่า สมศ. ที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 หมวด 6 ว่าด้วยมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา มีฐานะเป็นองค์การมหาชน ทำหน้าที่พัฒนาเกณฑ์ วิธีการประเมินคุณภาพภายนอก และทำการประเมินผลการจัดการศึกษา เพื่อให้มีการตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษาโดยคำนึงถึงความมุ่งหมาย หลักการและแนวการจัด การศึกษาในแต่ละระดับ ซึ่งปัจจุบันนี้อยู่ในระหว่างการประเมินรอบที่สาม (พ.ศ.2554-2558)

เป็นการประเมินเพื่อยกระดับมาตรฐานคุณภาพการศึกษา ซึ่งต่างจากการประเมินรอบแรก (พ.ศ. 2544 - 2548) ที่เป็นการประเมินโดยไม่มีการตัดสินผล แต่เป็นการประเมินเพื่อยืนยันสภาพจริงของสถานศึกษา ขณะเดียวกันก็ถือว่าการสร้างความเข้าใจกับสถานศึกษา เพื่อให้ปฏิบัติได้ถูกต้องตามหลักการประกันคุณภาพการศึกษา ส่วนการประเมินในรอบสอง (พ.ศ. 2549-2553) เป็นการประเมินตามวัตถุประสงค์ของ สมศ. ที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาของการจัดตั้ง สมศ. โดยนำผลการประเมินคุณภาพภายนอกรอบแรกมาใช้ในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา รวมทั้งประเมินผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นเพื่อการรับรองมาตรฐานการศึกษา (สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน). 2555 : 1)

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้การประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาจะได้เริ่มดำเนินการมาอย่างเป็นระบบดังได้กล่าวไปแล้ว แต่ผลการดำเนินงานก็ยังนับว่ามีปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นคุณภาพในการจัดการศึกษา ซึ่งมักถูกกล่าวถึงเสมอในเรื่องสภาพปัญหาการศึกษาของประเทศไทย ดังที่ ชาญณรงค์ พรุ่งโรจน์ ผู้อำนวยการสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ได้กล่าวถึงผลการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับสำนักงานคลังสมอง วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร (วปอ.) เพื่อสังคม เกี่ยวกับการศึกษาไทยว่า สถานะของมหาวิทยาลัยไทยเมื่อเทียบกับมหาวิทยาลัยชั้นนำในเอเชีย ปัญหาคุณภาพการศึกษาไทยในภาพรวมในปัจจุบันถือเป็นจุดอ่อนจนอาจถึงขั้นวิกฤติ ซึ่งมีสาเหตุหลักสำคัญ 3 ประการ คือ ขาดความต่อเนื่องเชิงนโยบายจากการเปลี่ยนรัฐบาลบ่อย ขาดการกำกับเชิงปริมาณในทุกระดับ และขาดการควบคุมเชิงคุณภาพ ทั้งนี้เห็นได้จากมหาวิทยาลัยใหม่ๆ หลายแห่งมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วแบบไร้ทิศทางทั้งการบริหาร โครงสร้างการเรียนการสอน หลักสูตร การเปิดสอน ทั้งในเวลาและนอกเวลา ในที่ตั้งและนอกที่ตั้ง ที่เป็นไปในลักษณะเชิงธุรกิจมากขึ้น ขณะที่สภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่งมีคุณภาพแตกต่างกัน บางแห่งบริหารงานลักษณะเป็นระบบครบถ้วน การอนุมัติหลักสูตรจัดการศึกษานอกที่ตั้งมีจำนวนมากขึ้นแต่ไม่มีคุณภาพ ถือว่าเป็นปัญหาที่กำลังเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่งผลกระทบต่อผู้เรียนในเรื่องการยอมรับและการได้งานทำ ดังนั้นกระทรวงศึกษาธิการจำเป็นต้องหามาตรการแก้ปัญหาอย่างจริงจัง โดยกำกับและควบคุมคุณภาพและจำนวนที่เหมาะสมเมื่อเทียบกับจำนวนประชากรทั้งหมดของไทย (ไทยรัฐออนไลน์. 2558 : 1) และจากรายงานผลการจัดอันดับความสามารถทางการแข่งขันนานาชาติ (Global Competiveness Index : GCI) ขององค์การ เวิลด์ อีโคโนมิก ฟอรัม (WEF) ฉบับปี 2556 ได้มีการรายงานว่าคุณภาพของการศึกษาในระดับอุดมศึกษาเป็นสิ่งที่ประเทศไทยต้องเร่งพัฒนา เนื่องจากมีคุณภาพต่ำผิดปกติ (สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน. 2556 : 1) ในขณะที่ผลการประเมินคุณภาพการศึกษาในปีการศึกษา 2554 มหาวิทยาลัยในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการ

อุดมศึกษา ได้รับการประเมินคุณภาพภายนอกรอบที่สาม จากสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) แล้วสรุปผลการประเมินเป็นระดับคุณภาพ เพื่อรับรองคุณภาพในระดับมาตรฐานและรับรองมาตรฐานของสถานศึกษา พบว่า มีมหาวิทยาลัยที่มีผลการประเมินตามหลักเกณฑ์ และวิธีการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา รอบที่สาม ทั้งที่ผ่านและไม่ผ่านการรับรองมาตรฐานของสถานศึกษาจากสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) และบางมหาวิทยาลัยยังไม่ได้เข้ารับการประเมินคุณภาพภายนอกที่สามจากสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ซึ่งจากข้อมูลรายงานพิเศษ สรุปผลประเมินมาตรฐานการศึกษา 3 รอบ ในหนังสือพิมพ์แนวหน้า (รายงานพิเศษ สรุปผลประเมินมาตรฐานการศึกษา 3 รอบ. 2558 : 1) ชาญณรงค์ พรุ่งโรจน์ ผู้อำนวยการสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) กล่าวว่า จากการวิเคราะห์ผลการประเมินคุณภาพภายนอกของ สมศ. ทั้งสามรอบ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544-2557 พบว่า มีสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาที่มีผลประเมินระดับ ดี - ดีมาก จำนวน 153 แห่ง จาก 260 แห่ง นอกจากนี้ ยังกล่าวอีกว่า ปี พ.ศ. 2558 ระบบการศึกษาไทยต้องสร้างค่านิยมการประเมินรอบด้าน โดยการประเมินรอบที่สี่จะเริ่มในปี พ.ศ. 2559-2563 ซึ่งมีการตั้งโจทย์ของการพัฒนาตัวเองซึ่งให้สอดคล้องกับอนาคตที่ประเทศไทยจะต้องเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และคุณลักษณะในด้านต่างๆ ของศตวรรษที่ 21 เช่นเดียวกับที่สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา (2556 : 25) ได้กล่าวว่มาตรฐานคุณภาพบัณฑิตในระดับอาเซียน เป็นภาวะคุกคามที่ทำให้ทุกสถาบันอุดมศึกษาต้องพัฒนาคุณภาพบัณฑิตให้ได้ตามมาตรฐาน จากที่กล่าวมาจึงเป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นว่าการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษายังมีจุดอ่อนที่ต้องได้รับการพัฒนาและปรับปรุงแก้ไขให้ได้มาตรฐานและมีคุณภาพยิ่งขึ้น

การประกันคุณภาพการศึกษาถือได้ว่าเป็นตัวบ่งชี้คุณภาพการศึกษา และเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา ซึ่งจากสาระในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นสิ่งที่สถานศึกษาทุกแห่งจะต้องปฏิบัติ แต่ในการที่จะทำให้การดำเนินงานในการประกันคุณภาพเกิดประสิทธิผลและมีประสิทธิภาพสูงสุด สามารถบรรลุเป้าหมายตามนโยบายดังกล่าวนั้น ต้องอาศัยองค์ประกอบหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งขั้นตอนการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติของสถานศึกษาซึ่งเป็นหน่วยงานระดับล่างลงไปนั้นนับว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นขั้นตอนในการนำนโยบายหรือแผนงานไปปฏิบัติเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ดังที่ อุทัย เลาหวิเชียร

(2544 : 295) กล่าวว่า ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นที่มีความสำคัญมากที่สุด เพราะนโยบายสาธารณะก็คือแผนกระดาษซึ่งจะเป็นความจริงได้ก็ต่อเมื่อมีการนำไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ สอดคล้องกับ เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ. (2557 : 111) ที่กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเหมือนเล่นหมากรุกตอนท้ายเกม เพราะหมากที่เล่นมีน้อยลง และเริ่มปรากฏผลแพ้-ชนะ สำหรับในกระบวนการนโยบาย เมื่อระบุปัญหา ตรวจสอบทางเลือก เลือกทางเลือกและเสนอสภาเพื่อขออนุมัติได้เกิดความชอบธรรมแล้ว ก็ถือว่าจบในส่วนของกระบวนการกำหนดนโยบาย แต่ก็เข้าสู่ขั้นเริ่มต้นของอีกส่วนหนึ่ง ได้แก่ ส่วนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ขั้นนี้นักวิชาการได้ศึกษาวิจัยกันมากเพราะเมื่อปฏิบัติจริงแล้วนโยบายมักไม่สำเร็จตามที่ออกแบบไว้ การนำนโยบายไปปฏิบัติให้บังเกิดผลนั้น ต้องตัดสินใจและปฏิบัติซ้ำอีกหลายครั้ง ความล้มเหลวอาจมาจากการตัดสินใจผิดตั้งแต่ตอนออกแบบหรืออาจเกิดตอนที่นำนโยบายไปปฏิบัติก็ได้ นอกจากความสำคัญดังกล่าวแล้ว ในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเห็นได้ว่าเป็นขั้นตอนของการบริหารที่สำคัญ เนื่องจากต้องใช้ทรัพยากรมากมายเพื่อให้สามารถดำเนินงานตามนโยบาย ดังที่ ดันน์ (Dunn 1994 : 16) ได้กล่าวว่า เมื่อนโยบายได้รับการตัดสินใจแล้วก็จะนำไปสู่การปฏิบัติ โดยมีหน่วยงานในการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ซึ่งจะต้องระดมทรัพยากรและเงินทุนเพื่อนำไปใช้ปฏิบัติตามนโยบาย และ ดาย (Dye 1998 : 318) ก็ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติก็คือการนำนโยบายไปสู่หน่วยงานของระบบราชการ เพื่อให้ข้าราชการปฏิบัติตามนโยบายนั้น โดยการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความเกี่ยวข้องกับทุกกิจกรรม เช่น การจัดองค์การใหม่ การมีหน่วยงานหรือตัวแทนรับผิดชอบเพื่อให้สามารถดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดไว้ นอกจากนี้การนำนโยบายไปปฏิบัติยังต้องมีรูปแบบและกฎระเบียบเพื่อให้ถือปฏิบัติด้วย

จากที่กล่าวมา จะเห็นว่าขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อความสำเร็จของนโยบาย เนื่องจากขั้นตอนนี้สามารถอธิบายตัวแปรต่างๆ ที่มีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่นเดียวกับนโยบาย การประกันคุณภาพการศึกษาที่หากมีกระบวนการดำเนินงานในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ก็มั่นใจได้ว่าสถาบันอุดมศึกษาจะสามารถสร้างผลผลิตที่มีคุณภาพและได้มาตรฐานตามที่กำหนด ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาว่า องค์ประกอบการนำนโยบาย การประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้มีอะไรบ้าง ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการนำไปเป็นข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญให้กับหน่วยงานต้นสังกัด ซึ่งมีหน้าที่ดูแลกำกับมหาวิทยาลัยราชภัฏ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับนโยบายในการวางแผนพัฒนาและตัดสินใจ กำหนดแนวทาง นโยบาย หรือยุทธศาสตร์

ในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาให้ได้รับการพัฒนาให้เป็นระบบที่เข้มแข็ง และมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังเป็นประโยชน์ต่อมหาวิทยาลัยราชภัฏ ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับล่างที่เป็นผู้นำนโยบายมาปฏิบัติ ได้แก่ ผู้บริหาร คณาจารย์ ตลอดจนผู้เกี่ยวข้อง สามารถนำไปใช้วางแผนเพื่อสนับสนุนส่งเสริมการดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษารวมทั้งพัฒนามหาวิทยาลัย และเพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ ดังความมุ่งหมายและหลักการจัดการศึกษาที่ว่า การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งทางร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา มีความรู้ คุณธรรมและจริยธรรม มีความสามารถในการดำรงชีวิตและอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุขนั่นเอง

คำถามการวิจัย

1. องค์กรประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้มีอะไรบ้าง
2. รูปแบบองค์กรประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้มีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์หรือไม่

ความมุ่งหมายของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาองค์กรประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้
2. เพื่อวิเคราะห์ยืนยันรูปแบบองค์กรประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้กับข้อมูลเชิงประจักษ์

ความสำคัญของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ทำให้ได้องค์กรประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ ซึ่งความสำคัญของการวิจัยในครั้งนี้ มี 2 ประเด็น ดังนี้

1. เป็นประโยชน์ในการนำไปเป็นข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญให้กับหน่วยงานต้นสังกัด ซึ่งมีหน้าที่ดูแลกำกับมหาวิทยาลัยราชภัฏ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับนโยบายในการวางแผนพัฒนาและตัดสินใจ กำหนดแนวนโยบาย หรือยุทธศาสตร์ในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษา ให้ได้รับการพัฒนาให้เป็นระบบที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ

2. เป็นประโยชน์ต่อมหาวิทยาลัยราชภัฏซึ่งเป็นหน่วยงานระดับล่างที่เป็นผู้นำนโยบาย มาปฏิบัติ ได้แก่ คณาจารย์ ตลอดจนผู้เกี่ยวข้อง สามารถนำผลที่ได้ไปใช้วางแผนเพื่อ

สนับสนุนส่งเสริมการดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษา เพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐาน การจัดการศึกษาของมหาวิทยาลัย ตลอดจนนำไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนามหาวิทยาลัยให้ มีความพร้อมเพื่อให้ได้รับการรับรองมาตรฐานของสถานศึกษาจากสำนักงานรับรองมาตรฐาน และประเมินคุณภาพการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ขอบเขตการวิจัย

1. พื้นที่

การวิจัยครั้งนี้มุ่งวิเคราะห์ห้องปฏิบัติการน่านโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไป ปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ ประกอบด้วย มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ และมหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิ

2. ประชากร

ประชากรในการวิจัยครั้งนี้เป็นคณะกรรมการประกันคุณภาพการศึกษาของมหาวิทยาลัย ราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ ประกอบด้วยมหาวิทยาลัยราชภัฏ 6 แห่ง ได้แก่ มหาวิทยาลัยราชภัฏ นครราชสีมา มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏ อุบลราชธานี มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ และมหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิ ซึ่งมีจำนวนประชากร ทั้งสิ้น 520 คน

3. กลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ คณะกรรมการประกันคุณภาพการศึกษา ของมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ จำนวน 380 คน โดยในการกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่าง ใช้อัตราส่วนของจำนวนตัวอย่างกับจำนวนตัวแปร การวิจัยครั้งนี้เลือกใช้อัตราส่วน 20 เท่า ต่อ หนึ่งตัวแปรอิสระ (Hair; et al, 1998 : 164–166) โดยมีจำนวนตัวแปรสังเกต 19 ตัวแปร จึงได้ขนาด ของกลุ่มตัวอย่าง 380 คน วิธีการสุ่มกลุ่มตัวอย่างผู้วิจัยเลือกกลุ่มตัวอย่าง โดยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่าง แบบกลุ่ม (Cluster Random Sampling) ซึ่งเป็นการแบ่งประชากรที่ศึกษาออกเป็นกลุ่มโดยที่ ประชากรแต่ละกลุ่มหมายถึง กลุ่มประชากรที่เป็นคณะกรรมการประกันคุณภาพการศึกษาของ มหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ 6 แห่ง ซึ่งแต่ละมหาวิทยาลัยมีกลุ่มประชากรทุกลักษณะคละกัน อยู่โดยถือว่าแต่ละกลุ่มเป็นตัวแทนประชากรได้ แล้วทำการแบ่งจำนวนขนาดของกลุ่มตัวอย่างออกตาม

จำนวนกลุ่มประชากรที่เป็นคณะกรรมการประกันคุณภาพการศึกษาของแต่ละมหาวิทยาลัย โดยใช้สัดส่วนของประชากรแต่ละแห่ง เพื่อให้ได้กลุ่มตัวอย่างที่เหมาะสมและใช้การสุ่มตัวอย่างแบบง่าย (Simple Random Sampling) เพื่อสุ่มตัวอย่างจากประชากรในแต่ละกลุ่มอีกครั้งหนึ่ง

นิยามศัพท์เฉพาะ

ในการทำวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดความหมายของคำศัพท์ที่ใช้ในการศึกษาวิจัยให้มีความหมายที่ชัดเจน รัดกุม เป็นที่เข้าใจตรงกัน มีขอบเขตเป็นอย่างเดียวกัน เพื่อมิให้เกิดการแปลความหมายไปได้หลายทาง อันจะส่งผลทำให้เกิดความคลาดเคลื่อนในการวิจัย ประกอบด้วย

1. นโยบายการประกันคุณภาพการศึกษา หมายถึง นโยบายที่แสดงถึงคุณภาพมาตรฐานการอุดมศึกษา ซึ่งสถาบันการศึกษาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการต้องดำเนินการในเชิงนโยบายเพื่อก่อให้เกิดผลผลิตตรงตามปรัชญาและภารกิจของสถาบันการศึกษา สอดคล้องกับความต้องการของสังคม และตอบสนองพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ภายใต้เงื่อนไขตัวบ่งชี้คุณภาพของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) และสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

2. การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการที่ต่อเนื่องจากขั้นตอนการกำหนดนโยบายที่ดำเนินการโดยหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการนำทรัพยากรที่มีอยู่ไปบริหาร เพื่อให้เกิดผลตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย โดยอาจมีการแปลงนโยบายออกเป็นรูปของ กฎ ระเบียบ แผนงาน โครงการหรือกิจกรรม เพื่อนำไปปฏิบัติให้เกิดผลกับกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการให้ได้รับผลประโยชน์จากนโยบาย

3. คณะกรรมการประกันคุณภาพการศึกษา หมายถึง บุคคลที่มหาวิทยาลัยมีคำสั่งแต่งตั้งให้ทำหน้าที่และรับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษาของมหาวิทยาลัย

4. มหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ หมายถึง มหาวิทยาลัยราชภัฏ 6 แห่ง ที่ตั้งอยู่ในเขตอีสานใต้ ประกอบด้วย มหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิ มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา และมหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี

5. หน่วยงานกลาง หมายถึง หน่วยงานต้นสังกัดของมหาวิทยาลัยราชภัฏ หรือสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ซึ่งมีหน้าที่ในการกำกับดูแลการจัดการศึกษาของสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยมีพันธกิจที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำข้อเสนอแนะนโยบาย และมาตรฐานการอุดมศึกษา และแผนพัฒนาการอุดมศึกษา จัดทำหลักเกณฑ์และแนวทางการสนับสนุนทรัพยากร

การจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณอุดหนุน การประสานและส่งเสริมการดำเนินงานพัฒนา ทรัพยากรมนุษย์และศักยภาพนักศึกษา ตลอดจนดำเนินการเกี่ยวกับการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการอุดมศึกษา ตามที่คณะกรรมการการอุดมศึกษามอบหมาย (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. 2558)

6. องค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติ หมายถึง สิ่งต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติ ประกอบด้วย 5 ด้าน ได้แก่ 1) สารนโยบาย 2) บทบาทหน่วยงานกลาง 3) คุณลักษณะหน่วยงานปฏิบัติ 4) ภาวะผู้นำของผู้บริหาร และ 5) เจตคติของบุคลากร โดยองค์ประกอบดังกล่าว ได้มาจาก 3 แหล่ง ได้แก่ การศึกษาหลักการ แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัย การสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ และการสนทนากลุ่ม (Focus Group) กับหน่วยปฏิบัติที่ได้รับเลือกให้เป็นองค์กรที่มีแนวปฏิบัติที่ดี (Good Practice)

7. สารนโยบาย หมายถึง สารสำคัญของนโยบายที่เป็นลักษณะของวัตถุประสงค์ แนวทางและเป้าหมาย ความชัดเจนของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ รวมทั้งความสามารถในการนำไปสู่การปฏิบัติ ความชัดเจนในการกำหนดตัวชี้วัดการบรรลุผลสำเร็จ ความสอดคล้องของวัตถุประสงค์ แผนงาน โครงการ กิจกรรม และมีหลักการเป็นไปตามทฤษฎีหรือหลักการที่เชื่อถือได้ ประกอบด้วย วัตถุประสงค์ของนโยบาย ตัวชี้วัดการบรรลุผลสำเร็จ และมาตรฐานของนโยบาย

8. บทบาทหน่วยงานกลาง หมายถึง การปฏิบัติจากหน่วยงานต้นสังกัดที่เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบนโยบาย ในการที่จะทำให้นโยบายไปปฏิบัติมีความรู้ความเข้าใจสอดคล้องกันใน มาตรฐานงานและวัตถุประสงค์นโยบาย ตลอดจนข้อมูลต่างๆ ที่จำเป็นในการดำเนินงานตามนโยบาย ส่งผลให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างราบรื่น บรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งประกอบไปด้วยการติดต่อสื่อสาร การสนับสนุนและส่งเสริมจากหน่วยงานกลาง

8.1 การติดต่อสื่อสาร หมายถึง การติดต่อประสานงาน การจัดประชุมชี้แจงเพื่อสร้างความเข้าใจ ระหว่างหน่วยงานกลางกับหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพ ด้วยช่องทางที่หลากหลาย รวดเร็ว ทันเหตุการณ์

8.2 การสนับสนุน หมายถึง กลไกการขับเคลื่อนกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษาจากหน่วยงานกลาง ในลักษณะการสนับสนุนด้านเทคนิค วิธีการ การพัฒนาระบบการประกันคุณภาพ การสนับสนุนเอกสาร/คู่มือการดำเนินงาน การจัดสรรทรัพยากรที่จำเป็นต่อการดำเนินงานตามนโยบาย

8.3 การส่งเสริม หมายถึง กลไกการขับเคลื่อนกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษาจากหน่วยงานต้นสังกัด ในลักษณะการส่งเสริมความรู้

ความเข้าใจ โดยการจัดประชุม อบรม สัมมนา การจัดกิจกรรมเพื่อช่วยเสริมสร้างขีดสมรรถนะ การประกันคุณภาพการศึกษาให้กับมหาวิทยาลัย การประสานความร่วมมือ การออกตรวจเยี่ยม และการติดตามประเมินผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย

9. คุณลักษณะหน่วยงานปฏิบัติ หมายถึง ลักษณะหรือสภาพต่างๆ ของมหาวิทยาลัย ราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ ซึ่งมีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย โครงสร้างและการบริหารจัดการ องค์กรองค์การ ความรู้ความสามารถของบุคลากร การสนับสนุนการปฏิบัติภายในองค์กร และ วัฒนธรรมองค์กร

9.1 การบริหารจัดการ หมายถึง การบริหารจัดการองค์การ ได้แก่ การจัดโครงสร้าง องค์กรที่ยืดหยุ่น คล่องตัว เป็นอิสระในการบริหารจัดการ มีการประสานงานทั้งที่เป็นทางการและ ไม่เป็นทางการ มีการกำหนดฝ่ายงานและบทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบในงานประกันคุณภาพ การศึกษาไว้ชัดเจน ตลอดจนการใช้ระเบียบข้อบังคับต่างๆ เพื่อควบคุมการปฏิบัติงาน การจัด บุคลากร การมอบอำนาจในการปฏิบัติงานให้บุคลากรระดับปฏิบัติ และการใช้ระบบฐานข้อมูล สารสนเทศช่วยในการตัดสินใจ

9.2 ศักยภาพของบุคลากร หมายถึง ความสามารถของบุคลากรในการปฏิบัติงาน ประกันคุณภาพการศึกษาในโครงสร้างองค์กรปกติ ความรู้ ความสามารถ และทักษะของบุคลากร การได้รับการฝึกฝนด้วยการอบรมเพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงาน และการมุ่งมั่น ของบุคลากรที่จะทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการทำงาน เพื่อใช้ในการขับเคลื่อนภารกิจประกัน คุณภาพการศึกษาให้บรรลุผลมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล

9.3 การสนับสนุนจากองค์กร หมายถึง การสนับสนุนจากมหาวิทยาลัย เพื่อให้ สามารถปฏิบัติงานการประกันคุณภาพการศึกษาได้อย่างราบรื่นและบรรลุผลตามเป้าหมาย ในลักษณะของการกำหนดนโยบายที่เอื้อต่อการดำเนินงาน การสนับสนุนทรัพยากร ระบบ การประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารไปยังบุคลากร การนิเทศเพื่อติดตามงาน การสนับสนุนระบบ เทคโนโลยีสารสนเทศ ตลอดจนการสนับสนุนรางวัลในรูปแบบต่างๆ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงาน มีแรงจูงใจในการทำงาน

9.4 วัฒนธรรมองค์กร หมายถึง ค่านิยม ความเชื่อ และปทัสถานที่บุคลากรใน มหาวิทยาลัยมีส่วนร่วม อันเป็นแนวทางในการกำหนดรูปแบบการปฏิบัติต่อกัน ในลักษณะของ การเคารพนับถือ การให้เกียรติ การตระหนักในหน้าที่ความรับผิดชอบ การมีสัมพันธภาพที่ดี การมีปฏิสัมพันธ์และเรียนรู้จากประสบการณ์ร่วมกัน การมีวัฒนธรรมคุณภาพ ในการทำงาน การทำงานเป็นทีม ซึ่งก่อให้เกิดการทำงานอย่างมีความสุข

10. ภาวะผู้นำของผู้บริหาร หมายถึง กระบวนการที่ผู้บริหารซึ่งเป็นผู้นำใช้อิทธิพลต่อผู้ร่วมงานหรือบุคลากร ซึ่งการศึกษาครั้งนี้ใช้รูปแบบภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง หมายถึง ผู้นำที่ตั้งใจทำงานเพื่อที่จะเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงผู้ร่วมงานหรือผู้ตาม ให้พัฒนาความสามารถของตนเองไปสู่ระดับที่สูงขึ้นและมีศักยภาพมากขึ้น มากกว่าที่จะเชื่อว่าต้องทำงานให้ตรงกับ ความคาดหวังของผู้ร่วมงานหรือผู้ตาม ซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบ 4 ประการ คือ ลักษณะพิเศษ การสร้างแรงบันดาลใจ การกระตุ้นทางปัญญา และการการมุ่งสัมพันธ์รายบุคคล

10.1 ลักษณะพิเศษ หมายถึง การที่ผู้บริหารมีวิสัยทัศน์และสามารถถ่ายทอดไปยังบุคลากร ความมีสมรรถภาพ มีคุณธรรมจริยธรรม หลีกเลียงการใช้อำนาจ ประพฤติปฏิบัติตนเป็นที่น่าเคารพนับถือ ทำให้บุคลากรมีความจงรักภักดี เลื่อมใสศรัทธาในตัวผู้นำ

10.2 การสร้างแรงบันดาลใจ หมายถึง การที่ผู้บริหารสามารถจูงใจบุคลากรให้ทำงานไปในทิศทางเดียวกัน ทำงานโดยมุ่งเป้าหมายระยะยาว เห็นคุณค่า ภูมิใจในงานที่ทำ มีความมุ่งมั่นในการทำงาน มองข้ามผลประโยชน์ส่วนตัว รวมไปถึงการที่ผู้บริหารแสดงให้เห็นถึงความตั้งใจอย่างแน่วแน่ว่าจะสามารถทำงานบรรลุเป้าหมายได้

10.3 การกระตุ้นทางปัญญา หมายถึง การที่ผู้บริหารสนับสนุนให้บุคลากร มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ในการแก้ปัญหา สามารถแสดงความคิดที่แตกต่างอย่างมีเหตุผล ทำให้บุคลากรรู้สึกว่าการเกิดจากการทำงานเป็นสิ่งที่ท้าทาย และการเปิดโอกาสให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการคิดและตัดสินใจ

10.4 การมุ่งสัมพันธ์เป็นรายคน หมายถึง การที่ผู้บริหารทำหน้าที่เปรียบเสมือนเป็นโค้ช และเป็นพี่เลี้ยงของบุคลากร ในลักษณะของการให้การดูแลเอาใจใส่ เข้าใจและยอมรับความแตกต่าง สนับสนุนให้บุคลากรเรียนรู้เพื่อพัฒนาศักยภาพของตนเอง เปิดโอกาสให้ใช้ความสามารถ และดูแลให้คำปรึกษาในกรณีที่ต้องการคำแนะนำ

11. เจตคติของบุคลากร หมายถึง ความรู้สึกหรือท่าทีของบุคลากรที่มีต่อการดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษา ซึ่งเป็นผลมาจากประสบการณ์หรือสิ่งแวดล้อม อันมีแนวโน้มที่จะทำให้บุคคลแสดงพฤติกรรมและกระทำต่อการดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษาในทางสนับสนุนหรือปฏิเสธ ซึ่งองค์ประกอบของการเกิดเจตคติมี 3 ด้าน คือ ความรู้ความเข้าใจ ความรู้สึก และการแสดงพฤติกรรม

11.1 ความรู้ความเข้าใจ หมายถึง การรับรู้ของผู้ปฏิบัติงานอันสืบเนื่องมาจากความเชื่อของบุคลากรที่มีต่อการดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษา ในลักษณะของการมีความเชื่อว่าการประกันคุณภาพการศึกษาจะช่วยให้นักศึกษามีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

ในทางที่ดี ช่วยควบคุมการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพ เป็นงานที่มีความสำคัญที่ได้รับการสนับสนุนจากผู้บริหาร และไม่ได้เป็นการเพิ่มภาระงานให้มากขึ้น

11.2 ความรู้สึก หมายถึง ความรู้สึกชอบ ไม่ชอบ พอใจ ไม่พอใจ รักหรือเกลียดหรือกลัวของผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นสภาพทางอารมณ์ที่เกิดขึ้นในลักษณะของความรู้สึกพอใจ ภาควิชาใจที่ได้มีส่วนร่วม และรู้สึกมีความสุขในการทำงานประกันคุณภาพการศึกษา

11.3 การแสดงพฤติกรรม หมายถึง แนวโน้มที่จะแสดงพฤติกรรมของบุคลากรในการปฏิบัติงานประกันคุณภาพการศึกษา ซึ่งจะมีความสัมพันธ์ต่อกับองค์ประกอบด้านความรู้สึก และองค์ประกอบด้านความรู้ความเข้าใจ โดยองค์ประกอบด้านพฤติกรรมนี้จะเป็นส่วนที่บุคลากรพร้อมที่จะมีปฏิกิริยาแสดงออกต่อการดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษา ในลักษณะของการแสดงความกระตือรือร้นในการทำงาน การมุ่งมั่นปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมาย และการให้ความสนใจติดตามข่าวสารที่เกี่ยวกับการประกันคุณภาพการศึกษา

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันเพื่อศึกษาองค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ และเพื่อวิเคราะห์ยืนยันรูปแบบขององค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้กับข้อมูลเชิงประจักษ์ ซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาพัฒนาเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย โดยแบ่งออกเป็น 7 หัวข้อหลัก ดังนี้

1. นโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ
2. ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ
3. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ
4. การประกันคุณภาพการศึกษา
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ
6. การศึกษาองค์ประกอบการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ได้จากการสังเคราะห์
7. กรอบแนวคิดในการวิจัยเชิงทฤษฎี (Theoretical Conceptual Framework)

ดังจะได้นำเสนอตามลำดับต่อไปนี้

นโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ในเรื่องนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น มีประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะนำเสนอต่อไปนี้

1. ความหมายของนโยบาย

นโยบายเป็นสิ่งที่สำคัญและมีบทบาทอย่างยิ่งต่อการใช้เป็นกรอบกำกับ หรือกำหนดทิศทางการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพการศึกษาความหมายจะทำให้ทราบความแตกต่างหลากหลายจากมุมมองที่แตกต่างกัน และทำให้เข้าใจบริบทได้ชัดเจน ซึ่งมีนักวิชาการได้ให้ความหมายและคำจำกัดความของนโยบายไว้หลายท่าน ทั้งความหมายโดยทั่วไปและความหมายที่เฉพาะเจาะจง ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ประชุม รอดประเสริฐ (2545 : 28) กล่าวว่า นโยบายเป็นข้อความที่บอกถึงกิจกรรมหรือการกระทำ แนวทางหรือวิธีการ บอกถึงคุณค่าเพื่อให้ทราบถึงทิศทางการเปลี่ยนแปลงขององค์กร ใช้เป็นกรอบแนวคิด การตัดสินใจของผู้บริหารหรือหน่วยงาน ซึ่งชี้แนะแนวทางปฏิบัติจากปัจจุบันถึงอนาคต

วิจิตร ศรีสอาน (2549 : 8) กล่าวว่า นโยบายเปรียบได้เป็นสองอย่างของการเดินเรืออย่างแรกก็คือ เป็นคล้ายๆ เข็มทิศ เพียงแต่ว่าเป็นเข็มทิศที่ชี้ไปทางเดียว เพราะเมื่อเรากำหนดไว้อย่างไรแล้วก็ชี้ไปทางนั้น และพยายามให้แล่นตามเข็มทิศที่ชี้ไปทางเดียว กับอีกลักษณะหนึ่งก็คือเป็นหางเสือที่จะคอยค้ำท้ายเรือให้แล่นไปในทิศทางที่เราที่กำหนดไว้

ราชบัณฑิตยสถาน (2554 : 563) อธิบายว่า นโยบาย หมายถึง หลักและวิธีการปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวดำเนินการ นั่นก็คือคำว่า นโยบายมาจากภาษาบาลี โดยการสมาสคำว่า “นย+อุบาย” โดยคำว่า “นย” หมายถึงแนวทาง ส่วนคำว่า “อุบาย หรือ อุบาย” หมายถึง วิธีการอันแยกคางคังนั้น “นย+ อุบาย” ก็คือ กลเม็ดที่จะชี้ทางไปสู่วัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง แปลความได้ว่า หลักและวิธีปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวดำเนินการนั่นเอง

วิโรจน์ สารรัตนะ (2548 : 14) กล่าวไว้โดยรวมว่า นโยบาย มีความหมายที่ขีดยุ่สูง นิยามได้หลากหลายรูปแบบ ขึ้นอยู่กับโอกาสและสถานการณ์ที่ต่างกัน โดยได้เสนอนิยามของคำว่า นโยบาย ตามที่สถาบันวิจัยปศุสัตว์ระหว่างประเทศได้กำหนดว่า นโยบาย หมายถึง 1) เป็นแนวหรือวิธีการปฏิบัติที่รัฐบาล หรือสถาบัน หรือกลุ่ม หรือ บุคคล เลือกจากทางเลือกหลายๆ ทางเพื่อใช้เป็นแนวปฏิบัติ และ โดยปกติจะสะท้อนให้เห็นถึงการตัดสินใจในปัจจุบันและในอนาคต 2) การตัดสินใจหรือชุดของการตัดสินใจนั้นจะออกแบบเพื่อให้แนวทางการปฏิบัตินั้นบรรลุผลสำเร็จ 3) การตัดสินใจหรือชุดของการตัดสินใจดังกล่าวจะเกี่ยวพันกับแผนงานเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติด้วย 4) แผนงานที่ได้รับการวางแผนนั้นจะประกอบด้วยวัตถุประสงค์ที่พึงปรารถนาและวิถีทางเพื่อการบรรลุผล

วรงค์ จันทรร (2556 : 1) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ เป็นเสมือนกลไกหลักสำคัญในการดำเนินงานของรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐทุกแห่ง ด้วยเหตุผลที่นโยบายเป็นกิจกรรมต่างๆ ที่รัฐบาลจัดทำขึ้น หรือแผนงานหรือโครงการ หรือแนวทางปฏิบัติที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐได้กำหนดขึ้น เพื่อเจตนาในการแก้ไขปัญหาทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

มยุรี อนุมานราชชน (2556 : 18) กล่าวถึง นโยบายสาธารณะว่า หมายถึง แนวทางในการกระทำของรัฐบาล ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า เป็นแนวทางกว้างๆ ที่รัฐบาลได้ทำการตัดสินใจเลือกและกำหนดไว้ล่วงหน้า เพื่อชี้แนะให้มีกิจกรรม/การกระทำต่างๆ เกิดขึ้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย วัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้โดยมีการวางแผนการจัดทำโครงการ วิธีการบริหารงาน หรือ

กระบวนการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ด้วยวิธีการปฏิบัติที่ถูกต้อง เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และความต้องการของประชาชน/ผู้ใช้บริการในแต่ละเรื่อง

ศุภชัย ขวาระประภาส (2557 : 1) ได้อธิบายว่า กิจกรรมทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นระดับใด ในหน่วยงานใด ล้วนมีกำเนิดมาจากความคิดอันเป็นกรอบนำทางว่า ควรทำอะไร เมื่อใด ที่ไหน โดยใคร และอย่างไร หากปราศจากความคิดที่ชัดเจน การกระทำที่ตามมาคงปราศจากทิศทางที่แน่นอนชัดเจน ในการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาลความคิดหรือเจตนารมณ์ก็เกิดขึ้นก่อน เช่นเดียวกัน จากนั้นค่อยๆ พัฒนาชัดเจนขึ้น กลายเป็นกรอบกำหนดทิศทางและแนวการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของรัฐบาล ซึ่งในความหมายกว้างๆ ก็คือ นโยบายของรัฐบาล หรือนโยบายสาธารณะ (Public Policy) นั่นเอง

สำหรับนักวิชาการต่างประเทศ ได้ให้ความหมายของนโยบายไว้ดังนี้

ฟรีดริค (Friedrick. 1963 : 70) ได้ให้ความหมายว่า นโยบาย คือ ข้อเสนอสำหรับแนวทางการดำเนินงานของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือรัฐบาล ภายในสภาพแวดล้อมแบบหนึ่งซึ่งจะมีทั้งอุปสรรค และโอกาสบางประการด้วย อุปสรรคและโอกาสที่พียงมีนั่นเองที่ผลักดันให้มีการเสนอนโยบายขึ้นมาเพื่อใช้ประโยชน์ และเอาชนะสภาพการณ์เช่นนั้น ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่เป้าหมายอย่างหนึ่งอย่างใดนั่นเอง

กรีนวูด (Greenwood. 1965 : 222) ได้ให้ความหมายว่า นโยบาย คือ การตัดสินใจขั้นต้นอย่างกว้างๆ จากข้อมูลทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานให้เป็นไปโดยถูกต้อง และบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

เนเซวิช (Knezevich. 1969 : 217) ได้ให้ความหมายว่า นโยบาย คือ ข้อความทั่วไปที่อธิบายถึงวัตถุประสงค์ที่ต้องการจะบรรลุถึง คำแถลงนโยบาย (Policy Statement) เป็นแนวทางในการดำเนินงาน

แอนเดอร์สัน (Anderson. 1994 : 5) ได้ให้ความหมายว่า นโยบายสาธารณะ คือแนวทางการปฏิบัติหรือการกระทำซึ่งมีองค์ประกอบหลายประการ ได้แก่ ผู้ปฏิบัติหรือชุดของผู้กระทำที่จะต้องรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องของสังคม โดยมีจุดมุ่งหมายชัดเจนว่า สิ่งใดที่จะต้องกระทำให้สำเร็จ มิใช่สิ่งที่รัฐบาลเพียงแต่ตั้งใจจะกระทำหรือเสนอให้กระทำเท่านั้น

เซอจิโอวันนี และ คณะ (Sergiovanni. et al. 1987 : 186) ได้ให้ความหมายว่า นโยบายหมายถึง การสื่อสารที่มีอำนาจบังคับ (Authoritative Communication) เกี่ยวกับพฤติกรรมของบุคคลในตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งที่ควรปฏิบัติภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด

คาย (Dye. 1984 : 1) ได้ให้ความหมายไว้ว่า นโยบายสาธารณะ คือ สิ่งที่รัฐบาลเลือกจะกระทำหรือไม่กระทำ ในส่วนที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำจะครอบคลุมกิจกรรมต่างๆ ทั้งหมดของรัฐบาล ทั้งกิจกรรมที่เป็นกิจวัตร และกิจกรรมที่เกิดขึ้นในบางโอกาส

จากความหมายของนโยบายที่นักวิชาการให้ไว้ข้างต้น จะพบว่ามีความเห็นคล้ายคลึงกัน จึงพอสรุปได้ว่า นโยบายเป็นข้อความหรือความเข้าใจร่วมกันอย่างกว้างๆ เพื่อเป็นแนวทางการดำเนินงานของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือรัฐบาลที่แสดงหลักและแนวทางปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้

2. ประเภทและรูปแบบของนโยบาย

ในการจำแนกประเภทของนโยบายนั้นทำได้หลายวิธี แต่ละวิธีมีหลักการ ที่แตกต่างกันไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ซึ่งการจำแนกประเภทของนโยบายพอจะจำแนกได้ดังนี้

2.1 นโยบายจำแนกประเภทตามแหล่งที่มา เช่น จากหน่วยงานของรัฐบาลซึ่งมีฐานะเป็นนโยบายของรัฐหรือที่นิยมเรียกว่า นโยบายสาธารณะ นโยบายที่มาจากหน่วยงานธุรกิจเอกชน เป็นต้น

2.2 นโยบายจำแนกตามชั้นของการบริหาร เช่น นโยบายระดับประเทศ นโยบายระดับกระทรวง นโยบายระดับกรม นโยบายระดับกอง หรืออาจเป็นระดับชั้นของการบริหารของหน่วยงานภายในองค์การเดียวกันก็ได้

2.3 นโยบายจำแนกตามลักษณะของเนื้อหาสาระ เช่น นโยบายด้านการศึกษา นโยบายด้านสาธารณสุข นโยบายด้านเศรษฐกิจ นโยบายด้านการค้าระหว่างประเทศ นโยบายด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด นโยบายธุรกิจประเภทต่างๆ เป็นต้น

2.4 นโยบายจำแนกตามลักษณะพื้นที่ เช่น นโยบายการพัฒนาเขตพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก นโยบายพัฒนาชนบทหรือนโยบายการป้องกันชายแดน เป็นต้น

2.5 นโยบายจำแนกตามกลุ่มเป้าหมาย เช่น นโยบายความช่วยเหลือสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางการศึกษา นโยบายพัฒนาเด็กและสตรี นโยบายช่วยเหลือผู้อพยพ นโยบายการศึกษาสำหรับเด็กไร้สัญชาติ เป็นต้น

สำหรับรูปแบบของนโยบายนั้น นโยบายปรากฏได้หลายรูปแบบ ทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษรและไม่เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น คำแถลงนโยบายของรัฐบาล คำอนุมัติ กฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี นโยบายที่ปรากฏอยู่ในแผนต่างๆ ซึ่ง ศุภชัย ยาวะประภาส (2557 : 5) ได้กล่าวถึงในประเด็นนี้ว่า แนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐ หรือนโยบายสาธารณะของประเทศไทยนั้นสามารถศึกษาได้จากแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ แผนเฉพาะด้าน เช่น แผนพัฒนาสตรี แผนพัฒนาชนบท แผนพัฒนาเยาวชน

นอกจากนี้ยังสามารถศึกษาได้จากมติคณะรัฐมนตรี พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา และพระราชบัญญัติต่างๆ เอกสารข้างต้นจะชี้ให้เห็นแนวทางที่รัฐปรารถนาจะดำเนินการ แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้แนวทางกว้างๆ ที่พัฒนาแนวทางทั้งหมด แผนพัฒนาของกระทรวง ทบวง กรม จะมีความชัดเจนและเฉพาะเจาะจงรวมทั้งมีรายละเอียดมากยิ่งขึ้น แผนพัฒนาเฉพาะด้านจะให้รายละเอียดในด้านเฉพาะนั้นๆ ส่วนมติคณะรัฐมนตรีและกฎหมายต่างๆ จะสะท้อนให้เห็นถึงแนวทางการดำเนินการในรายละเอียดมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามแนวทางดำเนินการดำเนินงานของรัฐจำนวนหนึ่งอาจไม่มีการประกาศเป็นลายลักษณ์อักษรและ/หรือบันทึกไว้เป็นเอกสารชัดเจน แต่เป็นแนวทางที่ผู้บริหารยึดถือปฏิบัติสม่ำเสมอตลอดเวลา ก็จัดว่าเป็นนโยบายสาธารณะ เช่นเดียวกับ ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2539 : 13) ที่กล่าวว่า นโยบายสาธารณะที่ดีควรจะต้องมีองค์ประกอบสองส่วน คือ ในส่วนแรกจะต้องมีความชัดเจนในวัตถุประสงค์ของนโยบายว่าจะทำอะไร เมื่อไหร่ ทำใด และอย่างไร เพื่อให้นโยบายดังกล่าวสามารถถูกนำไปปฏิบัติให้บรรลุผลต่อไป ในส่วนที่สองจะต้องสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและสังคมส่วนรวม และสอดคล้องกับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมต่างๆ

3. ความสำคัญของนโยบาย

นโยบายเป็นสิ่งที่มีความสำคัญเพราะนโยบายเป็นเครื่องบ่งชี้ทิศทางการบริหารและเป็นข้อมูลที่ผู้บริหารพิจารณาใช้เพื่อการตัดสินใจและสั่งการ การบริหารงานโดยปราศจากนโยบายย่อมเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ เพราะนโยบายเกิดจากวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของการบริหาร วัตถุประสงค์และเป้าหมายจะสามารถเป็นไปได้ก็ด้วยนโยบายที่กำหนดขึ้น ฉะนั้นเมื่อไม่มีนโยบายย่อมจะไม่มีทั้งวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการบริหารงาน นอกจากนี้นโยบายยังจัดได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของวิธีการจัดการ ซึ่งเป็นหนึ่งในปัจจัยทางการบริหาร การบริหารอาจจะไม่ประสบความสำเร็จหากขาดปัจจัยใดปัจจัยหนึ่ง

ประชุม รอดประเสริฐ (2545 : 44) กล่าวว่า นโยบายมีความสำคัญในด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. นโยบายจะช่วยให้ผู้บริหารทราบว่า จะทำอะไร ทำอย่างไร และใช้ปัจจัยชนิดใดบ้าง นโยบายจะช่วยให้ผู้บริหารปฏิบัติงานต่างๆ อย่างมีความมั่นใจเพราะนโยบายเป็นทั้งแผนงาน เครื่องชี้ทิศทางและหลักประกันที่ผู้บริหารทุกระดับชั้นจะต้องยึดถือ
2. นโยบายจะช่วยให้บุคลากรทุกระดับชั้นในองค์กรได้เข้าใจถึงภารกิจของหน่วยงานที่ตนเองสังกัด รวมทั้งวิธีการที่จะปฏิบัติภารกิจให้ประสบผลสำเร็จ โดยไม่ซ้ำซ้อนกับภาระหน้าที่ของหน่วยงานอื่นๆ ภายในองค์กรเดียวกัน และนโยบายยังช่วยให้การประสานงานระหว่างหน่วยงานเป็นไปได้ง่ายขึ้น

3. นโยบายก่อให้เกิดเป้าหมายในการปฏิบัติงานซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการบริหารงานทุกชนิด การบริหารงานโดยมีเป้าหมายจะทำให้ประหยัดทั้งการเงิน เวลา บุคลากร รวมถึงพลังความสามารถหรือศักยภาพของบุคลากรเหล่านั้นด้วย นอกจากนี้ยังทำให้การทำงานของบุคลากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

4. นโยบายที่ดีจะช่วยสนับสนุนส่งเสริมการใช้อำนาจของผู้บริหารให้เป็นไปโดยถูกต้อง มีเหตุผล และมีความยุติธรรม อันจะนำมาซึ่งความเชื่อถือ ความจงรักภักดี และความมีน้ำใจในการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา

5. นโยบายจะช่วยให้เกิดการพัฒนาทางด้านการบริหารเพราะนโยบายจะพัฒนาผู้บริหารให้มีความสามารถในการแปลความ และทำให้เห็นนโยบายเป็นสิ่งที่สามารถจะปฏิบัติได้ นอกจากนี้ นโยบายจะพัฒนาผู้บริหารให้รู้จักคิดทำนโยบายขึ้นแทนที่จะปฏิบัติตามนโยบายแต่เพียงอย่างเดียว

ส่วนคักลาส (Douglas, 1984 : 145) ได้กล่าวถึง ความสำคัญของนโยบายไว้หลายประการ ดังนี้

1. นโยบายช่วยให้ประหยัดเวลา กล่าวคือ นโยบายเป็นสิ่งที่คิดหรือคาดการณ์ไว้ล่วงหน้าก่อนแล้ว ดังนั้นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ จึงไม่จำเป็นจะต้องคิดขึ้นใหม่ทั้งหมด เป็นแต่เพียงการเอาข้อมูลที่มีอยู่ก่อนแล้วเป็นปัจจัยเพื่อประกอบการตัดสินใจและปรับปรุงแก้ไขการดำเนินงานให้เกิดประสิทธิภาพ

2. นโยบายก่อให้เกิดการประสานงาน กล่าวคือ ในองค์กรหนึ่งๆ ย่อมประกอบด้วยหน่วยงานย่อยหลายหน่วยงาน นโยบายเดียวกันจะช่วยให้แต่ละหน่วยงานย่อยสามารถคาดการณ์ตัดสินใจและปฏิบัติงานด้วยความถูกต้องยิ่งขึ้น และจะช่วยให้หน่วยงานเหล่านั้นทำงานประสานกันด้วยดี

3. นโยบายช่วยให้องค์กรเกิดความมั่นคง และสามารถลดความเครียดของสมาชิกภายในองค์กรได้ เพราะสมาชิกทุกคนเข้าใจถึงทิศทางและเป้าหมายในการปฏิบัติงาน

4. นโยบายที่ชัดเจนจะช่วยส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้บริหารแต่ละระดับกล้าที่จะตัดสินใจ เพราะทุกคนทราบถึงขอบเขตของความรับผิดชอบที่ตนเองสามารถตัดสินใจได้

5. นโยบายจะทำหน้าที่เป็นโครงร่างที่จะนำไปสู่การตัดสินใจของผู้บริหารระดับต้น และจะช่วยให้ผู้บริหารระดับสูงสามารถมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้กับผู้บริหารระดับต้นได้ตรงกับความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง

6. นโยบายที่ชัดเจนจะช่วยให้การตัดสินใจเป็นไปโดยถูกต้อง ยุติธรรมและเที่ยงตรงมากยิ่งขึ้น ซึ่งนโยบายในการปฏิบัติงานขององค์กรนั้นอาจเป็นนโยบายที่ใช้ได้นานถ้าองค์กรมี

เสถียรภาพและมั่นคง หรือนโยบายที่กำหนดขึ้นมีความชัดเจนเป็นที่เข้าใจของบุคลากรทุกฝ่ายใน
องค์การ และเป็นนโยบายที่บุคคลทุกฝ่ายในองค์การคิดค้นร่วมกัน

กล่าวโดยสรุป เกี่ยวกับความสำคัญของนโยบายนั้น เนื่องจากนโยบายเป็นสิ่งที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับการบริหาร ดังนั้นนโยบายจึงมีความสำคัญต่อการบริหารและการดำเนินงาน เป็นตัวกำหนดทิศทางที่ช่วยให้ผู้บริหารทราบว่าทำอะไร ทำอย่างไร ช่วยให้บุคลากรทุกระดับเข้าใจภารกิจของหน่วยงานตนเองทำให้การทำงานมีเป้าหมาย ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาทางการบริหาร ดังนั้นนโยบายจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่จำเป็นต่อการบริหารองค์การ

4. ปัจจัยในการกำหนดนโยบาย

ในการกำหนดนโยบายนั้น ผู้กำหนดนโยบายไม่ใช่เป็นเพียงผู้มีสติปัญญาดีเท่านั้น แต่จะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถในการวิเคราะห์ถึงปัญหาต่างๆ และตรวจสอบพิจารณาปัจจัยทั้งหลายที่อาจนำมาใช้เป็นองค์ประกอบในการกำหนดนโยบายอยู่เสมอ ทั้งนี้เพื่อให้นโยบายที่กำหนดขึ้นมีความถูกต้อง สมบูรณ์และเหมาะสม สามารถนำไปปฏิบัติได้จนบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ด้วยความสะดวกรวดเร็วและประหยัดที่สุด ปัจจัยที่ใช้พิจารณาเพื่อกำหนดนโยบาย
จำแนกได้ 2 ประเภท ดังนี้

4.1 ปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบพื้นฐาน หมายถึง สิ่งใดๆ ก็ตามที่ผู้มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายจะต้องคำนึงถึงตลอดเวลา เพราะหากไม่คำนึงถึงแล้วนโยบายที่กำหนดขึ้นนี้จะป็นนโยบายที่ไม่สามารถปฏิบัติได้ หรือเป็นนโยบายที่ขาดความถูกต้องสมบูรณ์อันจะเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคและความยุ่งยากในการปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย ปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบพื้นฐานในการกำหนดนโยบายมีหลายชนิด ซึ่งอาจรวมเป็นกลุ่มที่สำคัญได้ 3 กลุ่ม
ดังนี้

4.1.1 ปัจจัยที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบายประเภทใดก็ตาม ผู้กำหนดนโยบายจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ขององค์การเป็นสำคัญ ในลักษณะที่เป็น การกำหนดให้องค์การได้รับผลประโยชน์มากที่สุดหรือไม่สูญเสียผลประโยชน์อันพึงมีพึงได้ โดยปกติแล้วผลประโยชน์ขององค์การจะมีความผูกพันกับผลประโยชน์หรือความต้องการของบุคคลในองค์การเป็นอย่างมาก ดังนั้นการกำหนดนโยบายจะต้องมีลักษณะที่เป็นการตอบสนองความต้องการของบุคคลในองค์การให้มากที่สุด

4.1.2 ปัจจัยที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย วิธีการหรือกระบวนการในการดำเนินนโยบาย โดยลักษณะเช่นนี้ ผู้กำหนดนโยบายจะต้องรู้ตนเองว่าเป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ หรือไม่ เพราะหากขาดความรู้ความสามารถและความเข้าใจอย่างแท้จริงในการกำหนดนโยบายแล้วนโยบายที่กำหนดขึ้นอาจบกพร่องหรือขาดหลักการที่สำคัญ โดยปกติผู้ทำ

หน้าที่ในการกำหนดนโยบายควรมีความรู้ความเข้าใจอย่างน้อย 2 ประการ คือ ความรู้ความเข้าใจในเรื่องวิธีการกำหนดนโยบาย และความรู้ความเข้าใจโดยทั่วไปเกี่ยวกับปัจจัยที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับ การกำหนดนโยบาย นอกจากนี้นโยบายที่กำหนดขึ้นจะต้องมีความเหมาะสม มีความเป็นเหตุเป็นผลและมีความถูกต้องจึงจะถือว่าเป็นนโยบายที่สามารถนำไปปฏิบัติได้ ฉะนั้น ความรู้ความเข้าใจในวิธีการกำหนดนโยบายจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญมากเช่นเดียวกับปัจจัยอื่น

4.1.3 ปัจจัยที่เกี่ยวกับข้อมูลและเอกสารต่างๆ ในการกำหนดนโยบาย หากข้อมูลหรือเอกสารที่ได้ขาดข้อเท็จจริงย่อมทำให้มีความผิดพลาด และการนำนโยบายที่ผิดพลาดไปปฏิบัติย่อมก่อให้เกิดความเสียหายต่อองค์กรและหน่วยงานอย่างที่สุด

4.2 ปัจจัยที่เป็นสิ่งแวดล้อม หมายถึง สิ่งแวดล้อมในสังคมที่ผู้กำหนดนโยบายจะต้องคำนึงถึง เพราะสิ่งแวดล้อมทางสังคมมีผลกระทบต่อ การกำหนดนโยบายทั้งทางตรงและทางอ้อมดังนี้

4.2.1 ปัจจัยทางการเมืองและวัฒนธรรมทางการเมือง เป็นปัจจัยที่มีผลกระทบหรือมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายเป็นอย่างมาก เพราะรูปแบบของการเมืองการปกครองย่อมจะเป็นรูปแบบของการกำหนดนโยบายของสังคมหรือองค์กรนั้นด้วย ปัจจัยทางการเมืองและวัฒนธรรมทางการเมืองมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐหรือขององค์กรตลอดเวลา ความรุนแรงของอิทธิพลหรือผลกระทบที่มีต่อนโยบายจะมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับสถานการณ์

4.2.2 ปัจจัยทางเศรษฐกิจ นับว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญมากอีกอย่างหนึ่งที่มีผลกระทบต่อ การกำหนดนโยบาย องค์กรจะกำหนดนโยบายได้อย่างกว้างขวาง หรือการดำเนินงานของนโยบายจะเป็นไปโดยมีเสถียรภาพและความต่อเนื่องได้มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับลักษณะทางเศรษฐกิจขององค์กรนั้น องค์กรที่มีสถานะทางเศรษฐกิจที่ไม่มั่นคง ย่อมไม่สามารถกำหนดนโยบายได้อย่างกว้างขวาง และการปฏิบัติตามนโยบายอาจไม่บรรลุเป้าหมายได้อย่างสมบูรณ์ เช่น สมมุติว่ากระทรวงกลาโหม มีนโยบายจะเพิ่มจำนวนทหารประจำการและจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ที่ทันสมัยมาใช้ในกองทัพ ซึ่งหากเศรษฐกิจของประเทศอยู่ในภาวะตกต่ำแล้ว นโยบายที่กำหนดขึ้นอาจไม่เป็นไปตามเป้าหมายหรืออาจเป็นนโยบายที่ไม่สามารถปฏิบัติได้

4.2.3 ปัจจัยทางสังคมเป็นอีกองค์ประกอบหนึ่งที่มีผลกระทบและมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย ลักษณะความเป็นอยู่ของสมาชิก ความแตกต่างของกลุ่มสมาชิก ความสามัคคีของสมาชิกล้วนมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย ถ้าสมาชิกมีความสามัคคีกัน การกำหนดนโยบายย่อมเป็นไปได้ง่ายและการปฏิบัติตามเพื่อบรรลุถึงเป้าหมายก็เป็นไปได้ไม่ยาก ปัจจัยทางสังคมมีหลายประเภท เช่น วัฒนธรรม ระเบียบประเพณี ความเชื่อ ค่านิยมและลักษณะของชุมชน เป็นต้น

4.2.4 ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ในการกำหนดนโยบายใดๆ ก็ตาม ผู้กำหนดนโยบายจะต้องคำนึงถึงสถานที่ตั้ง พื้นที่ อาณาเขต สภาพภูมิอากาศ และลักษณะภูมิประเทศขององค์กรนั้นๆ โดยจะต้องกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับสภาพดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อให้นโยบายที่กำหนดขึ้นเป็นนโยบายที่ถูกต้องและสามารถปฏิบัติได้

กล่าวโดยสรุป การกำหนดนโยบายจำเป็นต้องพิจารณาอย่างรอบคอบถึงปัจจัยสำคัญสองด้าน คือ ด้านองค์ประกอบพื้นฐาน ได้แก่ ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ การมีข้อมูลที่หลากหลาย และการมีความรู้ในกระบวนการกำหนดนโยบายที่ชัดเจนและด้านที่เป็นปัจจัยสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การเมืองและวัฒนธรรมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และทางภูมิศาสตร์ ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ล้วนส่งผลกระทบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายที่กำหนดไว้

5. ลักษณะของนโยบายที่ดี

เนื่องจากนโยบายเป็นการเลือกสรรแนวทางที่ดีที่เหมาะสมเพื่อใช้ในการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร ฉะนั้นจะสังเกตได้ว่า องค์กรที่อยู่ภายใต้นโยบายที่ดี การบริหารงานต่างๆ ขององค์กรนั้นมักจะมีลักษณะที่ดีตามไปด้วย นโยบายที่ดีควรมีลักษณะดังต่อไปนี้

5.1 นโยบายที่ดีจะต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์กรและสามารถที่จะช่วยให้การดำเนินงานบรรลุถึงเป้าประสงค์ได้

5.2 นโยบายที่ดีจะต้องกำหนดขึ้นจากข้อมูลที่เป็นจริง มีใช้ข้อมูลที่เป็นความคิดเห็นส่วนตัวหรือข้อมูลที่เกิดขึ้นตามโอกาสอันไม่แน่นอน อย่างไรก็ตามก็มีความคิดเห็นข้อเสนอแนะและปฏิกริยาต่างๆ จากภายนอกควรเป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึงในการกำหนดนโยบาย

5.3 นโยบายที่ดีจะต้องมีการกำหนดขึ้นก่อนที่จะมีการดำเนินงาน โดยการกำหนดกลวิธีและจัดสรรทรัพยากรให้เหมาะสมต่อการดำเนินงาน แต่ทั้งนี้จะต้องไม่แจ้งรายละเอียดของกลวิธีในการปฏิบัติ ควรเปิดกว้างไว้ให้ผู้ปฏิบัติพิจารณาตีความ แล้วนำไปปฏิบัติตามความสามารถและให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ในขณะนั้น และเหมาะสมกับทรัพยากรที่มีอยู่

5.4 นโยบายที่ดีควรกำหนดขึ้นเพื่อสนองผลประโยชน์ให้กับบุคคลโดยส่วนรวม และจะต้องมีการพิจารณาว่านโยบายใดควรทำก่อนควรทำหลัง โดยการจัดลำดับความสำคัญและความจำเป็น

5.5 นโยบายที่ดีจะต้องเป็นถ้อยคำหรือข้อความที่กะทัดรัดใช้ภาษาที่เข้าใจง่ายและแสดงไว้เป็นลายลักษณ์อักษรที่สมาชิกทุกคนทุกระดับชั้นภายในหน่วยงานสามารถเข้าใจได้อย่างชัดเจน

5.6 นโยบายที่ดีจะต้องมีขอบเขตและระยะเวลาในการใช้ กล่าวคือ ในองค์กรหนึ่งๆ ย่อมมีภารกิจและความรับผิดชอบหลายชนิด การกำหนดนโยบายเพื่อให้ครอบคลุมภารกิจ

และความรับผิดชอบทั้งหมดย่อมเป็นไปได้

5.7 นโยบายที่ดีจะต้องเป็นจุดรวมหรือศูนย์ประสานสัมพันธ์ของหน่วยงานต่างๆ ภายในองค์กร กล่าวคือ หน่วยงานต่างๆ สามารถใช้นโยบายเป็นหลักการในการปฏิบัติการกิจของตนและสามารถประสานสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นที่มีภารกิจที่แตกต่างออกไปได้เสมอ

5.8 นโยบายที่ดีจะต้องกำหนดขึ้นโดยให้ครอบคลุมไปถึงสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต แต่ทั้งนี้จะต้องได้ข้อมูลที่มีการวิเคราะห์โดยละเอียดรอบคอบแล้ว การกำหนดนโยบายไว้เพื่อเหตุการณ์ในอนาคตจะช่วยให้การดำเนินงานที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีทิศทางชัดเจน

5.9 นโยบายที่ดีจะต้องสอดคล้องกับปัจจัยภายนอกองค์กร กล่าวคือ จะต้องสอดคล้องกับระเบียบกฎหมายและข้อบังคับต่างๆ ของสังคมโดยส่วนรวม นอกจากนี้จะต้องสอดคล้องกับความสนใจหรือความคิดเห็นของสาธารณชนด้วย

นอกจากคุณลักษณะดังกล่าวแล้ว วิโรจน์ สารรัตนะ (2548 : 56) ได้เสนอแนะถึงคุณลักษณะของนโยบายที่ดี โดยเน้นว่านโยบายที่ดีจะต้องมีเป้าหมายที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยส่วนรวมมากที่สุด นโยบายที่ดีควรครอบคลุมภารกิจทุกด้าน ในแต่ละด้านนั้นควรมีความสอดคล้องกัน สนับสนุนซึ่งกันและกัน ไม่ควรขัดแย้งกัน นโยบายที่ดีควรได้มาจากการถกเถียงถึงความสำคัญของปัญหาหรือความต้องการ นโยบายที่ดีควรประกอบด้วย เป้าหมาย แนวทาง และกลวิธีที่ดี ดำเนินการ ได้เร็วที่สุดและเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด

คุณลักษณะของนโยบายที่ดีดังกล่าวข้างต้น จะช่วยให้ผู้บริหารและผู้กำหนดนโยบายนำไปพิจารณาอย่างรอบคอบเพื่อให้การบริหารจัดการเกิดประสิทธิภาพ แต่อย่างไรก็ตามมีข้อควรระวังในการสรุปถึงจุดดีหรือไม่ดีของนโยบายองค์กร เพราะคงเป็นการยากที่จะกล่าวว่า นโยบายขององค์กรใดองค์กรหนึ่งมีคุณลักษณะที่ดีที่เหมาะสม โดยถือเอาทัศนคติของบุคคลเป็นที่ตั้ง เพราะนโยบายสามารถมองได้จากหลายแง่มุม อาจเป็นที่ยอมรับของบุคคลกลุ่มหนึ่ง แต่อีกกลุ่มหนึ่งอาจเห็นว่ายังไม่เหมาะสม ดังนั้น คุณลักษณะที่ดีของนโยบายจึงอาจเป็นคุณลักษณะที่เป็นไปตามหลักการถือเสียงข้างมากหรือเป็นทัศนคติของกลุ่มคนส่วนใหญ่ อาจมีคนอีกกลุ่มหนึ่งโจมตี คัดค้าน และวิพากษ์วิจารณ์ตามทัศนคติหรือตามเหตุผลของบุคคลกลุ่มนั้น

6. องค์ประกอบของนโยบาย

จากคุณลักษณะของนโยบายที่ดีดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นถึงองค์ประกอบโดยทั่วไปของนโยบายว่า มีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการคือ เป้าหมายของสิ่งที่ต้องการจะทำ วิธีทางการดำเนินการและปัจจัยสนับสนุนการกระทำตามนโยบายที่กำหนดไว้ ซึ่งวิโรจน์ สารรัตนะ (2548 : 57) ได้อธิบายรายละเอียดเพิ่มเติม ดังนี้

1. การกำหนดเป้าหมายของสิ่งที่ต้องการกระทำ ในการกำหนดนโยบายเพื่อสิ่งหนึ่ง สิ่งใดนั้นองค์ประกอบสำคัญสิ่งแรกก็คือเป้าหมาย ซึ่งอาจเป็นทั้งจุดประสงค์และผลงานที่เกิดขึ้น ในที่สุด ในลักษณะที่เป็นการทำอะไรได้ อะไร และเพื่ออะไร

2. การกำหนดวิถีทางในการดำเนินการ นับเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งของ นโยบาย เพราะหากไม่กำหนดวิถีทางต่างๆ ในการดำเนินการแล้ว นโยบายที่กำหนดขึ้นก็ไม่อาจ บรรลุถึงเป้าหมายที่ต้องการได้ วิถีทางในการดำเนินการจะเกิดขึ้นได้ ย่อมต้องอาศัยองค์ประกอบที่สำคัญคือหลักการและเกณฑ์ของนโยบาย ซึ่งผู้กำหนดนโยบายจะต้องมีความรู้และกำหนดไว้ก่อน นอกจากนี้วิถีทางที่จะสามารถทำให้ นโยบายดำเนินการได้ยังรวมไปถึงกลยุทธ์และกลวิธีต่างๆ ด้วย

3. ปัจจัยสนับสนุนในการกำหนดนโยบาย ซึ่งประกอบด้วยปัจจัยที่สำคัญ 2 ประการ คือ ปัจจัยภายนอก และปัจจัยภายใน สำหรับปัจจัยภายใน ได้แก่ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และ วิธีการในการกำหนดนโยบาย หากขาดปัจจัยภายในแม้เพียงอย่างเดียว นโยบายก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้ และปัจจัยภายนอก ได้แก่ สภาพแวดล้อมทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ ทางสังคม หรือแม้แต่สภาพ ทัศนฟ้าอากาศ ซึ่งมีผลกระทบต่อ การกำหนดนโยบายเป็นอย่างมาก หากสภาพแวดล้อมใดมี ผลกระทบอย่างรุนแรง นโยบายอาจไม่เป็นไปตามเป้าหมายหรือไม่อาจกำหนดขึ้นมาได้

นอกจากนั้น ทวีป ศิริรัศมี (2544 : 42) ยังได้อธิบายองค์ประกอบของนโยบายใน ความหมายที่เน้นถึงปัจจัยที่เป็นคุณสมบัติพื้นฐานของนโยบายว่ามี 2 ลักษณะ ดังนี้

1. องค์ประกอบในเชิงโครงสร้างของนโยบาย มีดังต่อไปนี้

1.1 วัตถุประสงค์ หมายถึงสิ่งที่ต้องการมุ่งหวังที่จะบรรลุ ซึ่งสามารถวัดได้ทั้งใน เชิงปริมาณหรือเชิงคุณภาพ

1.2 นโยบาย หมายถึง แนวปฏิบัติเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง โดยทั่วไปการบรรลุวัตถุประสงค์ในแต่ละเรื่องอาจมีแนวทางหลายแนวทางให้เลือกและแนวปฏิบัติ หรือแนวทางที่ผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจเลือกนั้นก็คือนโยบายนั่นเอง และการจะนำนโยบายไป ปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ จำเป็นต้องอาศัยองค์ประกอบย่อยของนโยบายในส่วนที่เรียกว่า ยุทธศาสตร์หรือกลยุทธ์ ซึ่งนโยบายหนึ่งๆ อาจประกอบไปด้วยกลยุทธ์หลายๆ กลยุทธ์ ที่ผู้ปฏิบัติต้องเลือกเอากลยุทธ์ที่ดีหรือเหมาะสมที่สุดไปใช้ กลยุทธ์จึงจัดเป็นนโยบายที่มีความจำเพาะเจาะจงมากยิ่งขึ้น และการนำกลยุทธ์ที่ได้รับการเลือกสรรแล้วมาใช้ปฏิบัติได้สำเร็จ จำเป็นต้องอาศัยวิธีการซึ่งเป็นวิถีทางหรือแนวทางเฉพาะที่กำหนดขึ้น เพื่อการดำเนินการตาม กลยุทธ์ และกลยุทธ์หนึ่งๆ อาจมีวิธีการมากกว่าหนึ่งวิธีขึ้นไป ซึ่งในนโยบายบางหน่วยงานอาจนำ กลยุทธ์และวิธีการรวมอยู่ในส่วนเดียวกันโดยเรียกว่ามาตรการและมีองค์ประกอบย่อย ประการ สุดท้ายก็คือ เป้าหมาย หรือผลลัพธ์สุดท้าย

1.3 ปัจจัยที่สนับสนุนการดำเนินนโยบาย องค์ประกอบนี้ไม่ใช่องค์ประกอบที่อยู่ภายในนโยบายโดยตรง แต่อาจอยู่ในนโยบายบางเรื่อง บางประเภท เป็นเงื่อนไขจำเป็นที่จะเอื้ออำนวยหรือสนับสนุนให้นโยบายสามารถดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์

2. องค์ประกอบในเชิงกระบวนการกำหนดนโยบาย การที่นโยบายจะมีผลในเชิงปฏิบัติอย่างแท้จริงได้นั้น ต้องมีองค์ประกอบสำคัญ 2 ประการ มาเกี่ยวข้องคือ การผ่านความเห็นชอบโดยองค์การหรือผู้มีอำนาจเสียก่อน และการถือเป็นแนวทางปฏิบัติที่จริงจังและต่อเนื่อง

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า นโยบายเป็นกระบวนการที่สำคัญและถือได้ว่าเป็นแม่แบบของการบริหาร องค์ประกอบสำคัญของนโยบาย นอกจากจะประกอบไปด้วยวัตถุประสงค์ แนวทางหรือวิธีการในการดำเนินการ และปัจจัยที่ช่วยสนับสนุนในการกำหนดนโยบายแล้ว องค์ประกอบสำคัญอีกประการหนึ่งที่จะขาดไม่ได้ก็คือ การประเมินผลหรือการประเมินนโยบาย เพราะนโยบายหนึ่งๆ เมื่อกำหนดขึ้นมาแล้วจะใช้เป็นแบบไปตลอดก็คงเป็นไปไม่ได้ คงจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น จึงจำเป็นจะต้องมีการประเมินนโยบายเพื่อให้นโยบายมีความเป็นไปได้ที่เหมาะสมกับกาลเวลา

จากที่กล่าวมาพอสรุปได้ว่า นโยบายอาจปรากฏอยู่ในรูปแบบของลายลักษณ์อักษรหรือไม่เป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้ แต่นโยบายสาธารณะที่ดีนั้นควรกำหนดขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการนำไปปฏิบัติ การกำกับ ควบคุม ติดตาม และประเมินผล นอกจากนี้ นโยบายที่ดีควรมีลักษณะดังนี้ 1) มีความชัดเจนในวัตถุประสงค์ของนโยบาย 2) กำหนดขึ้นจากข้อมูลที่มีความเป็นจริง 3) ใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกคนสามารถเข้าใจได้อย่างชัดเจน 4) มีการกำหนดระยะเวลาในการใช้ 5) มีความแน่นอนแต่ไม่จำกัดขอบเขตมากเกินไป 6) สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและสังคมส่วนรวม 7) สอดคล้องกับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมต่างๆ และ 8) มีความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติ

7. ขั้นตอนนโยบาย

ขั้นตอนนโยบาย หมายถึง ขั้นตอนของกระบวนการนโยบายที่ดำเนินการต่อเนื่องตั้งแต่ขั้นตอนแรกจนถึงขั้นตอนสุดท้าย หรืออาจเรียกว่า กระบวนการนโยบาย ซึ่งนักวิชาการแต่ละท่านก็จัดแบ่งในรายละเอียดแตกต่างกันไป ดังนี้

แอนเดอร์สัน (Anderson. 1975 : 26-27) ได้แบ่งกระบวนการนโยบายสาธารณะเป็นลำดับขั้นตอน 5 ขั้นตอน ดังนี้

1. Problem Formation การก่อตัวของปัญหา นโยบาย (Policy Problem) เป็นขั้นตอนการพิจารณาปัญหาต่างๆ ว่าเป็นปัญหาสาธารณะหรือไม่ ปัญหานั้น เป็นวาระของรัฐบาลที่ต้องกระทำหรือไม่ (Policy Agenda)

2. Formulation การก่อรูปนโยบาย ขั้นตอนนี้เป็นการกำหนดทางเลือกของนโยบาย (Policy Alternatives) ว่ามีทางเลือกใดบ้างในการแก้ปัญหา และใครเป็นผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย

3. Adoption การตัดสินใจนโยบาย ในขั้นตอนนี้เป็นการตัดสินใจในทางเลือกต่าง ๆ ที่ได้วิเคราะห์ไว้แล้วว่าจะตัดสินใจเลือกทางเลือกใด หรือนำทางเลือกใดไปบังคับใช้

4. Implementation การนำนโยบายไปปฏิบัติ เมื่อได้ตัดสินใจเลือกนโยบายที่เห็นว่าดีที่สุดแล้ว ก็นำนโยบายที่เลือกแล้วไปปฏิบัติให้บรรลุผล และมีอะไรเป็นผลกระทบต่อเนื้อหาของนโยบาย

5. Evaluation การประเมินผลนโยบาย โดยการวัดว่านโยบายมีประสิทธิผลหรือผลกระทบอย่างไรหลังจากนำนโยบายนั้นไปสู่การปฏิบัติ อะไรคือผลที่ตามมาของนโยบายจากการประเมินผล

ดันน์ (Dunn. 1994 : 15-16) ได้แบ่งกระบวนการนโยบาย (The Process of Policy Making) ออกเป็น 5 ขั้นตอน ดังนี้

1. Agenda Setting เป็นการกำหนดนโยบายซึ่งเป็นวาระของรัฐที่ต้องปฏิบัติ
2. Policy Formulation เป็นการก่อรูปของนโยบายซึ่งเป็นทางเลือกของนโยบายที่กำหนดขึ้นเพื่อการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร ศาล และฝ่ายนิติบัญญัติ
3. Policy Adoption การตัดสินใจนโยบาย
4. Policy Implementation การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เมื่อนโยบายได้รับการตัดสินใจแล้ว ก็จะนำไปสู่การปฏิบัติโดยมีหน่วยงานในการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ซึ่งจะต้องระดมทรัพยากรและเงินทุนเพื่อนำไปใช้ปฏิบัติตามนโยบาย
5. Policy Assessment การประเมินผลนโยบาย โดยมีหน่วยงานด้านการตรวจสอบและการบัญชีของรัฐบาล ซึ่งได้รับการกำหนด โดยผู้เป็นตัวแทน ผู้บริหารโดยชอบด้วยกฎหมายและศาล อย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นความชอบธรรมตามกฎหมายที่นโยบายจะต้องมีการประเมินผลว่าทำได้สำเร็จตามวัตถุประสงค์เพียงใด

ดาย (Dye. 1998 : 317-318) ได้เสนอแนวคิด กระบวนการนโยบายสาธารณะว่ามีขั้นตอนดังนี้

1. Identification การระบุปัญหา นโยบาย ที่เรียกร้องให้รัฐบาลต้องปฏิบัติซึ่งส่วนใหญ่ นโยบายมักเกิดจากความคิดเห็นของประชาชนที่มีอิทธิพลต่อนโยบายของรัฐ แต่บางนโยบายก็เกิดจากความคิดของผู้หน้าที่ให้การสนับสนุนให้เกิดนโยบายนั้น

2. Agenda Setting การกำหนดเป็นวาระหรือการเน้นความสนใจไปยังกลุ่มสื่อมวลชน และข้าราชการในปัญหาสาธารณะที่ตกลงกันเพื่อนำไปสู่การตัดสินใจ การกำหนดวาระนี้เป็น การระบุดึงปัญหาของสังคมและกำหนดทางเลือกในการแก้ปัญหา ซึ่งเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุด ในการกำหนดนโยบาย

3. Formulation การก่อรูปนโยบาย ก็คือ การที่ทางเลือกของนโยบายที่เกี่ยวกับปัญหา ได้พัฒนาไปเป็นวาระของรัฐบาล การก่อรูปนโยบายมักจะมาจากการริเริ่มและมีการพัฒนานโยบาย ที่เกิดจากระบบราชการ คณะกรรมการตามกฎหมาย การประชุมของคณะกรรมการชุดต่างๆ องค์การที่ทำหน้าที่วางแผนด้านนโยบาย กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ปรธาณาธิปไตยและรัฐสภา

4. Legitimation นโยบายที่เกิดขึ้นโดยความชอบธรรมตามกฎหมาย

5. Implementation การนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งก็คือการนำนโยบายไปสู่หน่วยงานของ ระบบราชการ เพื่อให้ข้าราชการปฏิบัติตามนโยบายนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความเกี่ยวข้องกับทุกกิจกรรม เช่น การจัดองค์การงานใหม่ การมีหน่วยงานหรือตัวแทนรับผิดชอบ เพื่อให้ สามารถดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดไว้ นอกจากนี้การนำนโยบายไปปฏิบัติยังต้องมีรูปแบบ และกฎระเบียบเพื่อให้ถือปฏิบัติด้วย

6. Evaluation การประเมินผลนโยบาย เป็นขั้นตอนสุดท้ายในการกำหนดนโยบาย เพื่อ ค้นหาว่า นโยบายประสบความสำเร็จตามเป้าหมายเพียงใด ต้นทุนที่ใช้และผลที่ได้รับเป็นอย่างไร เป็นไปตามที่ตั้งใจไว้หรือไม่

อุทัย เลาหวิเชียร (2544 : 292-301) ได้แบ่งกระบวนการนโยบายสาธารณะ ออกเป็น 4 ขั้นตอน ดังนี้

1. การกำหนดปัญหา นโยบายสาธารณะ จะมีได้ต่อเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นก่อน และปัญหา จะเกิดขึ้นได้ก็เพราะมีคนเป็นจำนวนมากไม่พอใจในเหตุการณ์อย่างใดอย่างหนึ่ง การที่คน ส่วนใหญ่เห็นเป็นปัญหา ควรจะให้กลุ่มคนที่มีหน้าที่รับผิดชอบและกลุ่มอื่น ๆ เห็นว่าเป็นปัญหา ด้วย การที่คนหลายฝ่ายเห็นปัญหาอันหนึ่งอย่างเดียวกัน และได้มีการเรียกร้องให้ แก้ไขปัญหา ดังกล่าว ปัญหานั้นก็จะกลายเป็นนโยบายสาธารณะ ดังนั้นในขั้นของการกำหนดปัญหาจึงมี ส่วนเกี่ยวข้องกับหน้าที่ของการกำหนดนโยบาย เพราะปัญหาจะนำไปสู่การกำหนดนโยบาย จึงอาจ กล่าวได้ว่าเป็นขั้นตอนเดียวกันกับเรื่องของการกำหนดนโยบาย

2. การวิเคราะห์หาทางเลือก เมื่อทราบปัญหาและได้กำหนดเป็นเป้าหมาย จากนั้นก็ ทำการวิเคราะห์หาทางเลือก เพื่อการบรรลุเป้าหมาย ในการหาทางเลือก ผู้ที่ตัดสินใจจะต้องคำนึงถึง เป้าหมายและมีค่านิยมให้ชัดเจน แล้วจึงแสวงหาทางเลือกเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว ซึ่งควรคิดว่า ทางเลือกใดดีด้วย รวมทั้งการคำนวณเพื่อหาต้นทุนและประโยชน์ที่จะได้รับ ต่อมาจึงมา

เปรียบเทียบถึงผลของทุกทางเลือก ซึ่งในที่สุดผู้ตัดสินใจก็จะเลือกทางเลือกที่บรรลุเป้าหมายและค่านิยมที่ดีที่สุด

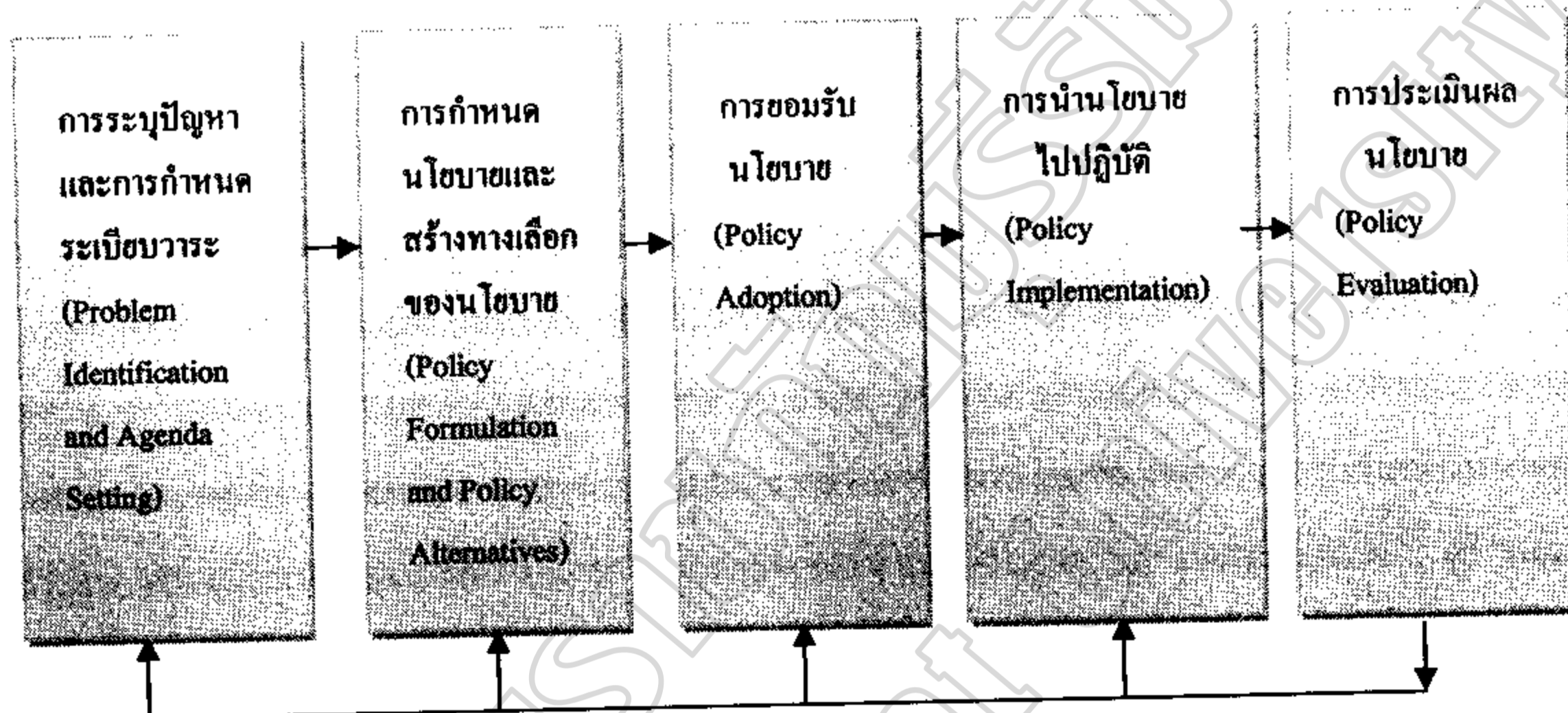
3. การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ในขั้นของการวิเคราะห์หาทางเลือกก็เพื่อจะได้นโยบายสาธารณะเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ ขั้นของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นที่มีความสำคัญมากที่สุด เพราะนโยบายสาธารณะก็คือ แผ่นกระดาษซึ่งจะเป็นความจริงได้ก็ต่อเมื่อนำไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จ ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

4. การประเมินผลนโยบาย ขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการนโยบายสาธารณะก็คือ การประเมินผลนโยบาย ซึ่งปัจจุบันเป็นกิจกรรมที่ได้รับความสนใจอย่างแพร่หลายในเกือบทุกประเทศ ความหมายของการประเมินผลก็คือ การที่จะตรวจสอบว่าได้มีการบรรลุเป้าหมายของโครงการแค่ไหน และเพียงใด การประเมินผลต้องอาศัยความรู้ทางการวิจัย แต่ก็มีคนเป็นจำนวนมากไม่น้อยได้ประเมินผลโดยอาศัยหลักการเข้าใจข้อเท็จจริงโดยปราศจากเหตุผล (Intuition) การคาดคะเนหรือการเดา ซึ่งเป็นคนละเรื่องกับการทำการวิจัย

เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ (2557 : 107-111) ได้กล่าวถึงลักษณะสำคัญของกระบวนการนโยบายว่า การศึกษากระบวนการนโยบายเป็นการมองนโยบายตามตัวแบบเหตุผล พยายามค้นหาลักษณะเด่นเชิงพฤติกรรมเพื่อสร้างเป็นกรอบอธิบายนโยบายสาธารณะ กรอบแนวคิดที่เสนอ บางครั้งก็เรียกว่า “วงจรมติ” (Policy Cycle) หรือ “ขั้นตอนนโยบาย” (Policy Stages) ซึ่งหมายถึงการแบ่งกระบวนการนโยบายออกเป็นขั้นตอนตั้งแต่ต้นจนจบ และเชื่อว่าขั้นตอนเหล่านั้น สัมพันธ์กัน ทั้งยังเป็นกระบวนการที่อาจเกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำอีก ความคิดที่อยู่เบื้องหลังก็คือ การมองจากบนลงล่าง (Top-Down Perspective) เนื่องจากถือว่าการกำหนดนโยบายจะกำหนดเป็นขั้น ๆ ตามลำดับชั้นโดยการควบคุมจากสถาบันที่อยู่สูงกว่า การศึกษากระบวนการนโยบายในปัจจุบันยังเป็นเพียงตัวแบบจำลอง (A Heuristic Model) หมายความว่า นักวิชาการได้ทดลองเสนอขึ้นมาเพื่อจุดประกายความสนใจให้เกิดการศึกษาค้นคว้าเชิงประจักษ์ต่อไป และนักวิชาการยังได้เสนอตัวแบบกระบวนการนโยบายเอาไว้อย่างหลากหลาย ตัวแบบที่เสนอมีจำนวนมากแต่กระนั้นก็มีประโยชน์ต่อการทำความเข้าใจ ทั้งเป็นกรอบแนวคิดเบื้องต้นที่สามารถขยายต่อหรือนำไปเปรียบเทียบกับตัวแบบอื่นๆ ได้

ในโลกแห่งความเป็นจริง กระบวนการนโยบายไม่ได้แยกออกจากกันเป็นขั้นๆ อย่างชัดเจน กระบวนการนโยบายเป็นเพียงตัวแบบที่ทำให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจพฤติกรรมของตัวแสดง แต่ต้องระวังไว้ด้วยว่า ในความเป็นจริงนโยบายแต่ละอย่างอาจแตกต่างกันมาก ทั้งในแง่ความซับซ้อนของปัญหา ความสามารถและความมุ่งมั่นของรัฐบาลหรือสังคมที่จะแก้ไขปัญหา ระดับความขัดแย้งทางการเมืองในนโยบาย แรงผลักดันทางการเมือง และแรงผลักดันอื่นต่อ

การยอมรับและนำไปปฏิบัติ และความสามารถของผู้ในระดับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ด้วยเหตุนี้พฤติกรรมที่เป็นจริงจึงอาจต่างไปจากที่คาดการณ์ ต่างจากความเป็นจริง และต่างจาก หลักเหตุผลที่ควรเป็น อย่างไรก็ตามเพื่อให้เกิดความเข้าใจและเป็นประโยชน์ต่อการศึกษา อาจแบ่งกระบวนการนโยบายได้เป็น 5 ขั้นตอน ดังภาพประกอบ 2.1



ภาพประกอบ 2.1 กระบวนการนโยบาย

ที่มา : คอแครน และมาโลน (Cochran & Malone. 1995; อ้างถึงใน เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ. 2557 : 107-108)

กระบวนการนโยบายทั้ง 5 ขั้นตอน มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. การระบุปัญหาและกำหนดระเบียบวาระ (Problem Identification and Agenda Setting)

นโยบายสาธารณะเริ่มจากการรับรู้ปัญหา และผลักดันปัญหาให้บรรจุเป็นระเบียบวาระ สังคมมีปัญหามากมาย แต่ปัญหาหลายอย่างไม่เป็นระเบียบวาระเพราะผู้มีอำนาจในรัฐบาลไม่สนใจ และไม่พัฒนาเป็นนโยบาย เนื่องจากระเบียบวาระของรัฐบาลบรรจุนโยบายได้ไม่มาก จึงมีเฉพาะประเด็นที่สำคัญ ทำให้เกิดคำถามขึ้นมาว่าทำไมนโยบายหนึ่งจึงได้รับการบรรจุเป็นระเบียบวาระ ขณะที่นโยบายอื่นไม่ได้รับการบรรจุ

องค์ประกอบที่ทำให้เกิดระเบียบวาระใหม่มีหลายอย่าง เช่น สภาพแวดล้อมทางการเมือง ตัวแสดงทางการเมือง ผู้จัดทำนโยบาย และช่องทางของโอกาสใหม่ๆ ยิ่งกว่านั้น ความจริงการเป็นระเบียบวาระก็ไม่ได้หมายความว่า จะได้เป็นนโยบายเสมอไป ระเบียบวาระที่ถูกตีตกไประหว่างการพิจารณาก็มีมาก บางประเด็นเป็นระเบียบวาระอยู่หลายปี แต่ก็ไม่ได้พัฒนา

ไปถึงไหน อีกประเด็นหนึ่งคือ มีระเบียบวาระอื่นที่สำคัญกว่ามาบังคับทำให้ระเบียบวาระเดิม ถูกกดเอาไว้และโผล่ขึ้นมาใหม่เป็นระยะๆ เมื่อมีการกล่าวถึงประเด็นนั้น ดังนั้นขั้นตอนแรกนี้ จึงสำคัญ หากไม่มีระเบียบวาระก็พัฒนาไปสู่ขั้นอื่นไม่ได้

2. การกำหนดนโยบายและทางเลือกของนโยบาย (Policy Formulation and Policy Alternatives)

เมื่อปัญหาได้รับการนำไปเสนอเป็นระเบียบวาระแล้ว ยังต้องขึ้นอยู่กับว่าสามารถจูงใจให้คนอื่น ๆ ที่เป็นคณะรัฐบาลหรือมีอำนาจตัดสินใจเชื่อว่ารัฐบาลสามารถแก้ปัญหาได้ แต่บางทีก็ไม่ใช่เช่นนั้น เพราะเมื่อปัญหาพัฒนาเป็นระเบียบวาระแล้ว ก็อาจถูกโจมตีว่านโยบายไม่ช่วยแก้ปัญหาหรือแก้ปัญหาไม่ได้ ด้วยเหตุนี้จึงต้องอธิบายหรือทำสิ่งต่างๆ เพื่อให้คนที่มีความอำนาจยอมรับเสียก่อน จากนั้นจึงเสนอทางเลือกเพื่อแก้ปัญหาว่าจะทำโดยแผนอะไร มีจุดมุ่งหมายและจัดลำดับความสำคัญอย่างไร อะไรเป็นทางเลือกของเป้าหมายนี้ ทางเลือกแต่ละทางเลือกค่าใช้จ่ายและได้ประโยชน์อะไรบ้าง ผลกระทบต่อภายนอกทั้งทางบวกและทางลบมีอะไรบ้าง ตามปกติข้อเสนอ นโยบายไม่ได้มีเฉพาะจุดมุ่งหมายของนโยบาย แต่รวมถึงทางเลือกต่างๆ การเสนอปัญหากับทางเลือกมักเสนอไปพร้อมกัน หลักการพิจารณาทั้งการวิเคราะห์ตามหลักเหตุผล (Rational Analysis) คือ พิจารณาปัญหาใหม่หมดและแสวงหาทางเลือกต่างๆ ทาง และวิเคราะห์ส่วนที่เพิ่ม (Incrementalism) คือ วิเคราะห์เฉพาะส่วนที่แตกต่างไปจากที่เคยทำมา หรืออาจใช้หลักอื่นๆ เช่น หลักเหตุผลที่มีขอบเขตจำกัด (Bounded Rationality)

3. การยอมรับนโยบาย (Policy Adoption)

การพัฒนานโยบายจากข้อเสนอ นโยบายไปถึงขั้นการยอมรับนโยบายมีความสำคัญมาก เมื่อปลายคริสต์ศตวรรษ 1960 นักวิชาการสนใจศึกษาว่า ทำไมร่างกฎหมายจึงกลายเป็นกฎหมาย และช่วงที่กำลังจะเปลี่ยนนั้นมีการคัดค้านอย่างไร แม้กระบวนการเสนอร่างกฎหมายเป็นไปตามวิธีปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานแต่ร่างกฎหมายที่ไม่ผ่านการพิจารณาก็มีมาก ยิ่งไปกว่านั้นระหว่าง การพิจารณาขอบเขตของประเด็นนโยบายก็เปลี่ยนไปเรื่อย เมื่อถกเถียงกันถึงผลกระทบของนโยบายที่มีกลุ่มต่างๆ เข้ามาเกี่ยวข้อง การพัฒนานโยบายก็จะเปลี่ยนไปอีก

4. การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)

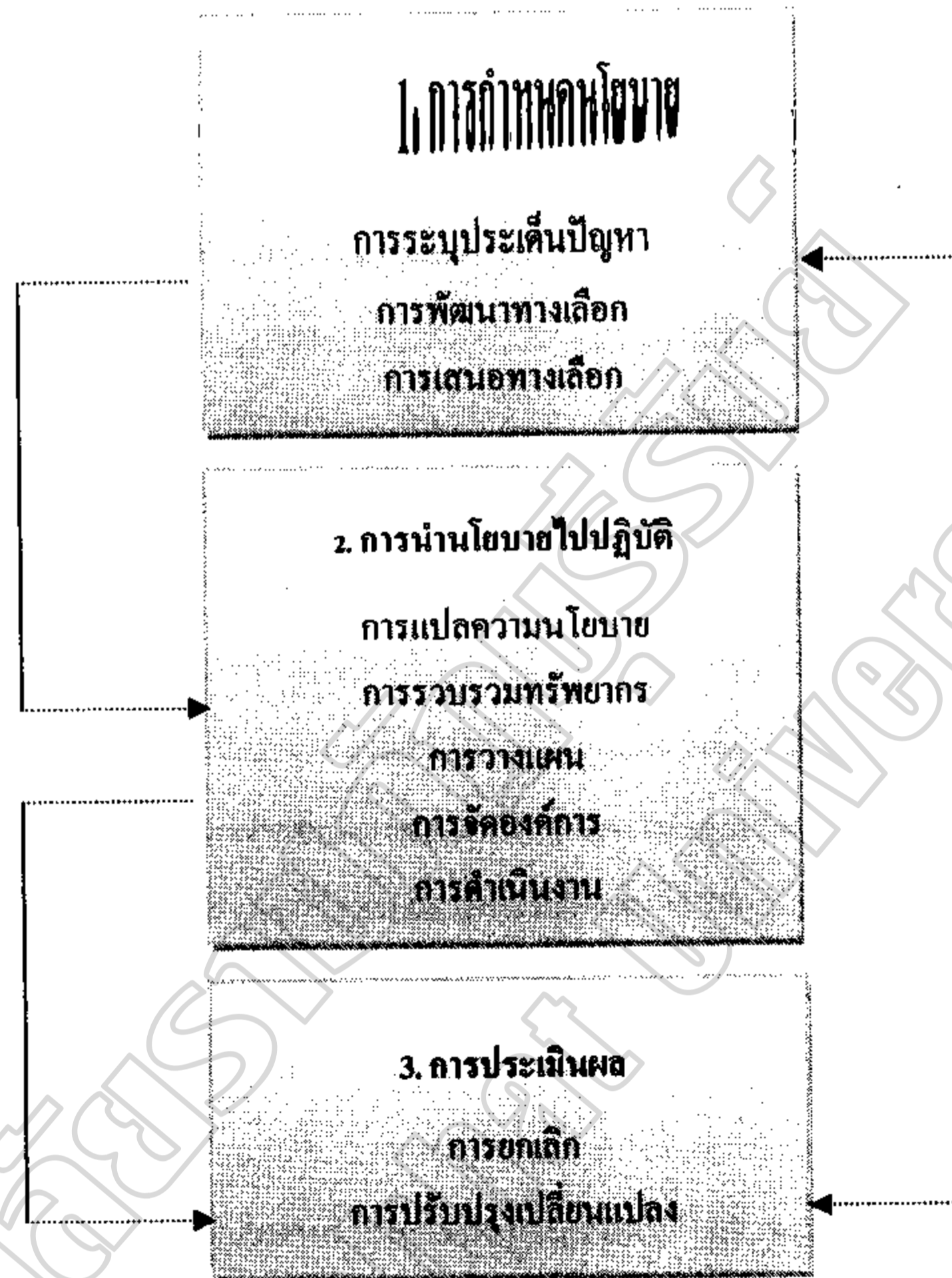
การนำนโยบายไปปฏิบัติเหมือนการเล่นหมากรุกตอนท้ายเกม เพราะตัวหมากที่เล่นมี น้อยลง และเริ่มปรากฏผล แพ้-ชนะ สำหรับในกระบวนการนโยบายเมื่อระบุปัญหา ตรวจสอบ ทางเลือก เลือกทางเลือก และเสนอสภาเพื่อขออนุมัติได้เกิดความชอบธรรมแล้ว ก็ถือว่าจบในส่วน ของกระบวนการกำหนดนโยบาย แต่ก็เข้าสู่ขั้นเริ่มต้นของอีกส่วนหนึ่ง ได้แก่ ส่วนของการนำ นโยบายไปปฏิบัติ การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความหมายตรงตัวว่า นำนโยบายหรือแผนงานไป

ปฏิบัติ ชั้นนี้นักวิชาการศึกษาวิจัยกันมากเพราะเมื่อปฏิบัติจริงแล้วนโยบายมักไม่สำเร็จตามที่ ออกแบบไว้ การนำนโยบายไปปฏิบัติให้บังเกิดผลนั้นต้องตัดสินใจและปฏิบัติซ้ำอีกหลายครั้ง ความล้มเหลวอาจมาจากการตัดสินใจผิดตั้งแต่ตอนออกแบบ หรืออาจเกิดตอนที่นำนโยบายไป ปฏิบัติก็ได้

5. การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation)

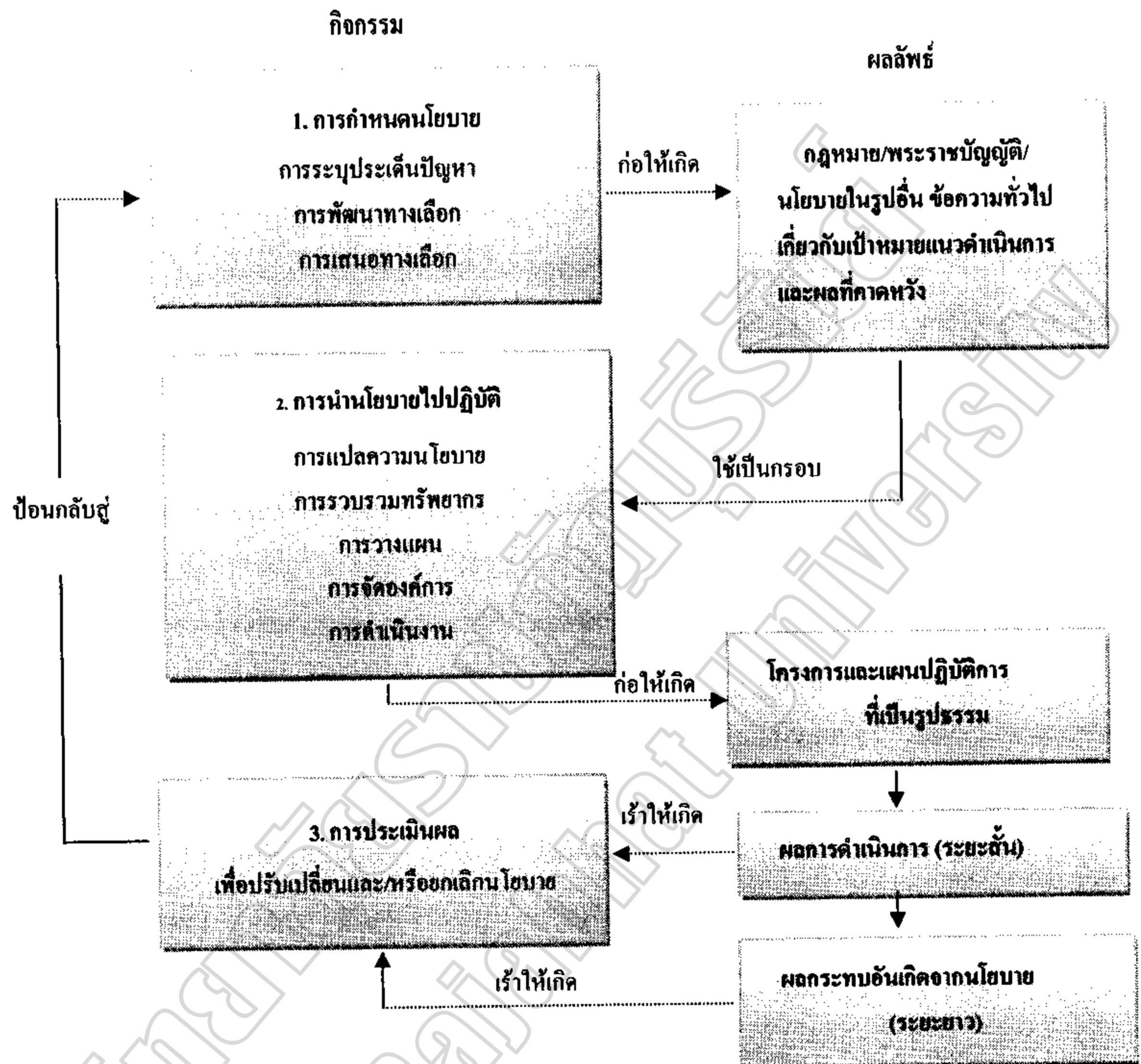
ขั้นสุดท้ายของกระบวนการนโยบาย คือ การประเมินผลกระบวนการนโยบาย หาก ต้องการให้สภาพแวดล้อมทางการเมืองเกิดการเปลี่ยนแปลง ก็ต้องมีเกณฑ์หรือมาตรฐานกำหนด เอาไว้เพื่อตัดสินใจว่าการดำเนินนโยบายประสบความสำเร็จหรือไม่ การประเมินผลเป็นการประเมิน นโยบายหรือแผนงานว่าประสบความสำเร็จตามจุดมุ่งหมายที่ตั้งใจไว้หรือไม่ ทุกขั้นที่ผ่านมาล้วน มองไปข้างหน้า แต่การประเมินผลเป็นการมองย้อนหลัง (Looks Backward) วัตถุประสงค์หลัก คือ ประเมินผลการปฏิบัติและให้ข้อมูลย้อนกลับเพื่อปรับปรุงนโยบาย การประเมินผลยังอาจ ชี้ให้เห็นถึงผลกระทบที่ไม่ตั้งใจ (Unintended Effects) และการปรับแก้นโยบายที่เกิดในขั้นนำ นโยบายไปปฏิบัติ นอกเหนือไปจากนี้ยังอาจใช้การประเมินผลติดตามการใช้จ่ายเงินตามกฎหมาย หรือการให้ทุน โดยดูจากการปฏิบัติและเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในขั้นการเลือกนโยบายและ ยอมรับนโยบาย

ศุภชัย ยาวะประภาษ (2557 : 33) ได้กล่าวไว้ว่า นโยบายย่อมมีจุดเริ่มต้นและจุดสิ้นสุด หรือแปรสภาพไปเป็นนโยบายอื่นๆ นับรวมกันอาจเรียกได้ตามภาษาชีววิทยาว่า วงจรชีวิต (Life Cycle) ของนโยบาย หรือเรียกง่ายๆ ว่า ขั้นตอนนโยบาย โดยสามารถแบ่งขั้นตอนนโยบายเป็น 3 ขั้นตอนใหญ่ๆ ได้แก่ ขั้นแรกคือ การกำหนดนโยบาย ขั้นที่สอง คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติ ขั้นที่สาม คือ การประเมินผลนโยบาย ดังแสดงในภาพประกอบ 2.2



ภาพประกอบ 2.2 ขั้นตอนของนโยบาย
ที่มา : ศุภชัย ยาวะประภาส (2557: 35)

จะเห็นได้ว่าขั้นตอนนโยบายของนักวิชาการต่างๆ มีความคล้ายคลึงกัน ซึ่งหากกล่าวโดยสรุปขั้นตอนนโยบายจะเริ่มตั้งแต่การกำหนดนโยบายจนถึงการวิเคราะห์ผลย้อนกลับของนโยบาย เมื่อมีการกำหนดนโยบายขึ้นมาแล้ว กรณีจะทำให้เห็นผลเป็นรูปธรรมนั้นก็ถือว่าการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ และจะทราบได้อย่างไรว่า การดำเนินงานตามนโยบายนั้นๆ บรรลุเป้าหมายมากน้อยเพียงใด ก็ต้องทำการประเมินผลนโยบายซึ่งเป็นขั้นตอนสุดท้ายนั่นเอง นอกจากนี้เพื่อความเข้าใจลักษณะของการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ชัดเจนยิ่งขึ้นในฐานะของกิจกรรมที่สำคัญและเป็นหัวใจของขั้นตอนนโยบาย ศุภชัย ยาวะประภาส (2557 : 99-100) ยังได้ให้รายละเอียดเพื่อแสดงความสัมพันธ์ระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติและขั้นตอนอื่นในขั้นตอนนโยบาย ดังภาพประกอบ 2.3



ภาพประกอบ 2.3 ขั้นตอนของนโยบาย
ที่มา: ศุภชัย ยาวะประภาส (2557 : 99)

จากภาพประกอบ 2.3 จะพบว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นภายหลังจากการตรากฎหมายหรือพระราชบัญญัติเรียบร้อยแล้ว กิจกรรมในขั้นตอนนี้จะครอบคลุมถึงการแปลงวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือพระราชบัญญัติ ซึ่งโดยปกติมักจะกว้าง คลุมเครือและกำกวม ให้เป็นโครงการหรือกิจกรรมที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม รวบรวมทรัพยากรต่างๆ ได้แก่ บุคลากร งบประมาณ เครื่องมือเครื่องใช้ และวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ที่จำเป็น เพื่อดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายที่กำหนดไว้แล้ว การวางแผนและวางรูปโครงการเพื่อให้ตอบสนองต่อเป้าหมายที่กำหนดไว้ การจัดองค์การและปฏิบัติการให้เป็นไปตามโครงการที่วางรูปและกำหนดแผนไว้ โดยทั่วไปการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งในความเป็นจริงแล้ว

มีลักษณะที่สับสนกว่าขั้นตอนที่แน่นอนดังแสดงให้เห็นในรูปเป็นอย่างมากเนื่องจากขั้นตอนในรูปเป็นเพียงภาพจำลองของสิ่งที่เกิดขึ้นจริงซึ่งยากจะจำลองให้เห็นได้จริงๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องลำดับและความต่อเนื่องไม่ขาดตอนของกิจกรรม ปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นตลอดเวลาระหว่างกิจกรรมในขั้นตอนเดียวกัน และกิจกรรมต่างขั้นตอนอื่น ภาพเหล่านั้นคือปรากฏการณ์จริงที่อยากจะแสดงให้เห็นอย่างชัดเจน

8. ความหมายและความสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

นโยบายเมื่อถูกกำหนดขึ้นมาสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อมากก็คือ การนำนโยบายนั้นไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผล บางครั้งและหลายครั้งที่นโยบาย แผนงานทั้งโครงการที่ผ่านการถกเถียงมาแล้วจนอาจถือได้ว่าเป็นความคิดที่ดีเด่น เมื่อมีการนำไปปฏิบัติจริงๆ ปรากฏว่าบังเกิดความล้มเหลว โดยเฉพาะอย่างยิ่งความล้มเหลวดังกล่าวมักเป็นความล้มเหลวที่หาสาเหตุแน่ชัดไม่ได้ จนเป็นผลให้นโยบาย แผนงานของโครงการนั้นต้องล้มเลิกไปในที่สุด ดังนั้นการขาดความสนใจในการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงถือได้ว่าเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาความก้าวหน้าของนโยบาย การปรับปรุงการปฏิบัติงาน/โครงการให้ดีขึ้นและการเพิ่มสมรรถนะของรัฐในการตอบสนองความต้องการของส่วนรวมให้มากยิ่งขึ้น

คำว่า “การนำนโยบายไปปฏิบัติ” ได้มีนักวิชาการให้คำนิยามดังนี้

ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิพจน์ (2540 : 59) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นภาระหน้าที่หลักที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งของข้าราชการประจำ และจำเป็นต้องใช้ความคิดสร้างสรรค์ของข้าราชการเอง กล่าวคือ เมื่อฝ่ายการเมืองได้กำหนดนโยบายมาแล้ว หน้าที่ของข้าราชการประจำก็คือการนำนโยบายดังกล่าวไปแปลงนโยบายให้อยู่ในรูปของแผนงานหรือโครงการ เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุผล

กล้า ทองขาว (2534 : 18) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการดำเนินงานของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือองค์การทั้งภาครัฐและเอกชน โดยมีมุ่งที่จะให้วัตถุประสงค์และเป้าหมายตามอาณัติของนโยบายบรรลุผลสำเร็จโดยตรง ซึ่งสิ่งแรกและตรวจสอบได้จากปรากฏการณ์ที่เป็นจริง

กรมการศึกษาออกโรงเรียน (2537 : 44) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการกระทำต่างๆ ของหน่วยงาน บุคคล หรือกลุ่มบุคคล อาจจะเป็นการปฏิบัติการในช่วงระยะเวลา หรือ อย่างต่อเนื่องกันจนบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย

วรเดช จันทรศร (2556 : 16) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของการศึกษาว่าองค์การที่รับผิดชอบสามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหาร ตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งหมดปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่

เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ. (2557 : 111) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความหมายตรงตัวว่า นำเอานโยบายหรือแผนงานไปปฏิบัติ

ศุภชัย ยาวะประภาส (2557 : 90) กล่าวถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า นักวิชาการส่วนใหญ่มักเห็นพ้องกันในประเด็นที่สำคัญ 2 ประเด็น ประเด็นแรกคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการ นั่นก็คือ มีความต่อเนื่องไม่หยุดนิ่ง มีขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรมไม่ใช่กิจกรรมที่เกิดขึ้นชั่วครั้งชั่วคราวแล้วเลือนหายไป และแต่ละขั้นตอนมีความสัมพันธ์กันตลอดเวลา และประเด็นที่สอง การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายของนโยบาย

วิลเลียม (William. 1971 : 144) ให้คำนิยามว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ความพยายามที่จะคัดลอกความสามารถขององค์การในการรวบรวมคน และทรัพยากร ในหน่วยงานหนึ่ง (A Cohesive Organization Unit) และกระตุ้นบุคลากรให้ปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

แวนฮอร์น และแวน มีเตอร์ (Van Horn & Van Meter. 1976 : 105) ให้ความหมายว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กิจกรรมที่ดำเนินการ โดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลของรัฐและเอกชน ที่มุ่งให้เกิดผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย

แมซมานเนียน และซาบาเตียร์ (Mazmanian & Sabatier. 1989 : 20-21) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนสำคัญในกระบวนการนโยบาย และเป็นการนำการตัดสินใจนโยบายที่ได้กระทำไว้ไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ

เพรสแมน และวิลด์ฟัสกี (Pressman & Wildavsky. 1984 : 13) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติคือ การผลิตผลลัพธ์ออกมา การทำให้สำเร็จ

บริเวอร์ (Brever. 1974 : 239) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือการนำนโยบายไปสู่หน่วยงานของระบบราชการเพื่อให้ข้าราชการปฏิบัติตามนโยบายนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความเกี่ยวข้องกับทุกกิจกรรม เช่น การจัดองค์การใหม่ การมีหน่วยงานหรือตัวแทนรับผิดชอบ เพื่อให้สามารถดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดไว้ นอกจากนี้การนำนโยบายไปปฏิบัติยังต้องมีรูปแบบและกฎระเบียบเพื่อให้ถือปฏิบัติด้วย

จากที่กล่าวมาพอสรุปได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องจากขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย โดยอาจมีการแปลงนโยบาย การดำเนินการให้อยู่ในรูปของแผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมเพื่อนำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง โดยมีบุคคลหรือกลุ่มบุคคล หรือองค์การเป็นผู้ดำเนินการในการนำทรัพยากรที่มีอยู่มาบริหารจัดการให้เกิดผลตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย

ส่วนความสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อกระบวนการนโยบาย ซึ่งศุภชัย ยาวะประภาส (2557: 87) ได้กล่าวว่า ภายหลังจากการกำหนดทางเลือกใดทางเลือกหนึ่งที่เหมาะสมที่สุดเป็นนโยบายแล้ว ขั้นตอนต่อไปที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการพยายามกำหนดนโยบายก็คือ การนำนโยบายที่กำหนดไว้อย่างดีนั้น ไปปฏิบัติให้บังเกิดผล ขั้นตอนที่เรียกว่า การนำนโยบายไปปฏิบัตินี้มักเป็นขั้นตอนที่ถูกละเลยและไม่ให้ความสำคัญทั้งที่ขั้นตอนนี้จะป็นขั้นที่สำคัญมากในการชี้ความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย ส่วน สมิท (Smith, 1973; อ้างถึงใน สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ (2557 : 409) ได้ชี้ให้เห็นว่า กระบวนการนำนโยบายหรือแผนงานไปปฏิบัติในประเทศกำลังพัฒนาไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร การเพิกเฉยเหล่านี้ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากฐานคติต่างๆ ว่า เมื่อนโยบายหรือแผนงานถูกกำหนดขึ้นแล้ว นโยบายหรือแผนงานนั้นจะถูกนำไปปฏิบัติโดยอัตโนมัติโดยระบบราชการ และการบรรลุเป้าหมายจะเป็นไปตามที่ผู้กำหนดนโยบายคาดหวังไว้ ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติได้รับการรับรู้อย่างผิดๆ ว่าเป็นเรื่องง่ายๆ และเป็นการบริหารงานกิจวัตรหรือกระบวนการทางเทคนิคเท่านั้น

นอกจากนี้ สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ (2557 : 410-413) ยังได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติถูกละเลยเพราะความซับซ้อนที่มีอยู่ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเอง ทำให้เกิดความยากลำบากในการกำหนดระเบียบวิธีการศึกษา การอธิบาย และการจำแนกสาระสำคัญของ การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ชัดเจน เพราะมีปัจจัยหลายประการที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดความคลุมเครือ เช่น ปัจจัยเกี่ยวกับกระบวนการทางการเมือง ซึ่งมีประเด็นที่เกี่ยวข้องมากมาย หรือปัจจัยเกี่ยวข้องกับองค์การที่รับผิดชอบ หรือปัจจัยเกี่ยวกับทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ เป็นต้น ปัจจัยเหล่านี้ล้วนมีความซับซ้อนทำให้รู้สึกว่าเป็นการยากลำบากที่จะทำการศึกษาให้ชัดเจน แต่อย่างไรก็ตามในกระบวนการนโยบายทั้งหมดนั้นอาจกล่าวได้ว่า ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสำคัญมากกว่าขั้นตอนอื่นๆ และเป็นสิ่งจูงใจที่สำคัญต่อการตัดสินใจเลือกทางเลือกนโยบาย ทั้งนี้เพราะการตัดสินใจเลือกทางเลือกนโยบายของผู้มีอำนาจกำหนดนโยบายจะพิจารณาทางเลือกที่มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติก่อนเสมอ เพราะถ้าทางเลือกใดแม้จะมีข้อดีในด้านต่างๆ มาก แต่ไม่ให้ความมั่นใจว่าจะสามารถนำไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จได้ ผู้ตัดสินใจนโยบายก็จำเป็นต้องมองข้ามไป เพราะการเลือกทางเลือกนโยบายที่มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ จะทำให้ความตั้งใจของผู้กำหนดนโยบายบรรลุผล และสามารถสร้างความนิยม สรรพจากประชาชนต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้มาก เพราะประชาชนจะมีความพึงพอใจที่ปัญหาของตนได้รับการแก้ไขด้วยดี และยังคงกล่าวด้วยว่าความสำคัญของบริษัทในการนำนโยบายไปปฏิบัติสิ่งสำคัญที่จะต้องพิจารณาก็คือ ผู้มีส่วนร่วมทุกฝ่ายใน

การนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น การกำหนดนโยบายหนึ่งขึ้นมาทางฝ่ายนิติบัญญัติจะมีบทบาทและอิทธิพลอย่างมากในการพิจารณามาตรการที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยจะกำหนดไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน ส่วนคณะกรรมการหรืออนุกรรมการทางกฎหมายอาจได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ติดตามดูแลหน่วยปฏิบัติว่า ได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ หรือหน่วยงานที่รับนโยบายไปปฏิบัติมีศักยภาพเพียงพอที่จะดำเนินการให้สำเร็จได้หรือไม่ ส่วนทางฝ่ายบริหารอาจกล่าวได้ว่ามีบทบาทและความสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก เพราะเป็นผู้รับผิดชอบองค์การราชการหรือหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติเป็นส่วนใหญ่ และประการสำคัญเป็นผู้ริเริ่มและผลักดันการก่อรูปนโยบาย การพิจารณาทางเลือกนโยบายและการตัดสินใจนโยบายก่อนที่จะนำเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้นฝ่ายบริหารจึงมีบทบาทและความสำคัญต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างยิ่ง สำหรับฝ่ายตุลาการก็มีส่วนเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติเช่นกัน ทั้งนี้เพราะคำพิพากษาของศาลสูงหรือศาลฎีกา คือนโยบายที่องค์การราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องจะต้องปฏิบัติตาม ซึ่งบางครั้งอาจมีลักษณะเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานที่แท้จริงของหน่วยปฏิบัติก็ได้

จากที่กล่าวมาข้างต้นพอสรุปความสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ดังนี้

ประการแรก ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อผู้ตัดสินใจนโยบายในกรณีที่มีการนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จตามเป้าประสงค์ของนโยบาย จะส่งผลให้ผู้ตัดสินใจนโยบายได้รับความเชื่อถือศรัทธาจากประชาชน เพราะได้กระทำการตัดสินใจเลือกนโยบายที่ถูกต้องและเลือกหน่วยปฏิบัติที่เหมาะสม ซึ่งจะเป็นผลดีต่ออนาคตทางการเมืองของผู้ตัดสินใจนโยบาย ในทางตรงกันข้ามถ้าหากการนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความล้มเหลว จะส่งผลให้ผู้ตัดสินใจนโยบายถูกตำหนิหรือวิพากษ์วิจารณ์ในทางลบจากประชาชน ทั้งต่อการตัดสินใจเลือกนโยบายที่ไม่เหมาะสม และความบกพร่องในการควบคุมและกำกับหน่วยปฏิบัติ หรือการมอบหมายให้หน่วยปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมเป็นผู้รับผิดชอบ ถึงแม้ว่าการตัดสินใจเลือกนโยบายจะถูกต้อง แต่เมื่อการนำนโยบายไปปฏิบัติล้มเหลวย่อมแสดงว่าผู้ตัดสินใจในฐานะผู้นำทางการเมืองที่ควบคุมกำกับดูแลหน่วยปฏิบัติมีความบกพร่องด้วย และจะต้องรับผิดชอบต่อความล้มเหลวทั้งหมดที่เกิดขึ้น ปราบกฏการณ์นี้จะส่งผลทางลบต่ออนาคตทางการเมืองของผู้ตัดสินใจนโยบายโดยตรง

ประการที่สอง ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จตามเป้าประสงค์ จะทำให้ปัญหาของกลุ่มเป้าหมายได้รับการแก้ไขด้วยดี กลุ่มเป้าหมายจะมีความพอใจต่อผลงานของผู้ตัดสินใจนโยบายหรือรัฐบาลที่เป็นผู้รับผิดชอบ

ในทางตรงกันข้าม ถ้าการนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ ปัญหาของกลุ่มเป้าหมาย จะไม่ได้รับการแก้ไข กลุ่มเป้าหมายจะยังคงเรียกร้องให้รัฐบาลเร่งรัดมาตรการใหม่ในการแก้ไขต่อไป และสภาพปัญหาอาจจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ทำให้การแก้ไขต้องใช้เวลาและต้นทุนสูงขึ้น ด้วย และจะทำให้กลุ่มเป้าหมายขาดความเชื่อถือศรัทธาต่อรัฐบาล ทำให้แนวทางการแก้ไขปัญหาของรัฐบาลมีความยุ่งยากมากขึ้น

ประการที่สาม ความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อหน่วยปฏิบัติ ในกรณีที่การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จตามเป้าประสงค์ หน่วยปฏิบัติจะได้รับความเชื่อถือและความไว้วางใจทั้งจากผู้กำหนดนโยบายและกลุ่มเป้าหมายว่าเป็นหน่วยปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งผู้กำหนดนโยบายอาจให้รางวัลตอบแทนแก่หน่วยปฏิบัติเพื่อเป็นขวัญกำลังใจ ในทางตรงกันข้ามถ้าหากการนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จล้มเหลว หน่วยปฏิบัติจะถูกตำหนิทั้งจากผู้กำหนดนโยบายและกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้องว่าทำงานอย่างไรประสิทธิภาพ ซึ่งอาจทำให้ผู้รับผิดชอบในหน่วยปฏิบัติต้องถูกลงโทษ หรือมิได้รับการพิจารณาความดีความชอบก็ได้

ประการที่สี่ ความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากร เนื่องจากประเทศทุกประเทศมีทรัพยากรจำกัด ดังนั้น ถ้าการนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จตามเป้าประสงค์ แสดงว่าการใช้ทรัพยากรมีความคุ้มค่าเพราะสามารถแก้ไขปัญหาของกลุ่มเป้าหมายหรือของสังคมอย่างได้ผล ในทางตรงกันข้ามถ้าหากการนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จล้มเหลว แสดงว่าการใช้ทรัพยากรไม่คุ้มค่าหรือเกิดการสูญเปล่าจากการใช้ทรัพยากรและอาจจะต้องใช้ทรัพยากรมากขึ้น ในการดำเนินการแก้ไขใหม่ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการจัดสรรทรัพยากรในการแก้ไขปัญหาสาธารณะอื่นๆ ด้วย ทรัพยากรในที่นี้หมายถึงความรวมทั้งบุคลากร งบประมาณ อุปกรณ์และเวลาที่ต้องใช้ไปทั้งหมด

ประการที่ห้า ความก้าวหน้าในการพัฒนาประเทศ การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสำคัญต่อความก้าวหน้าในการพัฒนาประเทศเป็นอย่างยิ่ง เพราะถ้าหากการนำนโยบายไปปฏิบัติตามแผนงานและโครงการพัฒนาต่างๆ ประสบความสำเร็จตามเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้ จะส่งผลให้การพัฒนาประเทศบรรลุเป้าหมายเพื่อความก้าวหน้าทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งจะทำให้ประชาชน มีความอยู่ดีกินดีและมีความสุข ในทางตรงกันข้ามถ้าการนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จล้มเหลวย่อหมายถึงความล้มเหลวในแผนงานและโครงการพัฒนาต่างๆ ด้วย ทำให้การพัฒนาประเทศไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ปัญหาของประชาชนจะไม่ได้รับการแก้ไข และสภาพปัญหาอาจทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นทำให้การแก้ไขยากลำบากมากขึ้น และทำให้สูญเสียทรัพยากรในการแก้ไขปัญหามากขึ้นด้วย ดังนั้นผู้รับผิดชอบในการพัฒนาประเทศจึงต้องพยายามที่จะตัดสินใจ

เลือกนโยบายที่มีความเป็นไปได้ในการปฏิบัติ และมอบหมายให้หน่วยปฏิบัติที่มีความสามารถเหมาะสมในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จเพื่อเป็นหลักประกันว่าการพัฒนาประเทศจะประสบความสำเร็จดังที่คาดหวังไว้ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของประชาชนทั้งมวล

ประการสุดท้าย ความสำคัญต่อกระบวนการนโยบายสาธารณะ ในกระบวนการวิเคราะห์นโยบายนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติเข้าไปมีบทบาทตั้งแต่กระบวนการกำหนดทางเลือกนโยบาย กล่าวคือ นักวิเคราะห์นโยบายจะต้องคำนึงถึงการพิจารณาทางเลือกนโยบายที่มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติเท่านั้น เพื่อให้มั่นใจว่าทุกทางเลือกที่นำมาวิเคราะห์จะไม่ก่อให้เกิดความสูญเปล่า และในการจัดทำทางเลือกนโยบายก็จะต้องคำนึงถึงการกำหนดแนวทางการนำไปปฏิบัติที่สอดคล้องกับความเป็นจริง และสามารถนำไปปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด เมื่อถึงขั้นตอนของการตัดสินใจเลือกทางเลือกนโยบายของผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ผู้ตัดสินใจนโยบายจะต้องพยายามเลือกทางเลือกที่มีความสอดคล้องกับค่านิยมที่พึงปรารถนาของสังคม และจะต้องเป็นทางเลือกที่มีความเป็นไปได้ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เพื่อเป็นหลักประกันว่าการตัดสินใจเลือกทางเลือกนโยบายจะสามารถนำไปปฏิบัติให้ปรากฏเป็นจริงตามเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้ เมื่อผู้ตัดสินใจเลือกนโยบายแล้วการมอบหมายให้หน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบไปปฏิบัติ ผู้กำหนดนโยบายจะต้องมั่นใจว่าหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจะต้องมีศักยภาพเพียงพอในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุความสำเร็จตามเป้าประสงค์ โดยมีทั้งทรัพยากร บุคคล งบประมาณ และอุปกรณ์ที่จำเป็นอย่างเพียงพอ ในระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องทำการประเมินผลควบคู่กันไปด้วย เพื่อตรวจสอบว่าในแต่ละขั้นตอนมีอุปสรรคและปัญหาอะไรบ้างที่จะต้องเร่งรัดแก้ไข เพื่อให้การปฏิบัติดำเนินต่อไปอย่างมีประสิทธิภาพ จนกระทั่งเสร็จสิ้นกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้ประเมินผลจะต้องทำการประเมินระดับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเปรียบเทียบกับเป้าประสงค์ของนโยบาย เพื่อตรวจสอบว่าประสบความสำเร็จในระดับใด ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติได้รับการแก้ไขอย่างเหมาะสมเพียงใด ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การพิจารณาปรับปรุงนโยบายให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น แต่ถ้าปรากฏว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จล้มเหลว เพราะหน่วยปฏิบัติไม่มีศักยภาพเพียงพอ ผู้ประเมินจะต้องนำเสนอให้ปรับปรุงหน่วยปฏิบัติให้เหมาะสม หรือความล้มเหลวเกิดจากนโยบายไม่มีความเหมาะสม ผู้ประเมินผลอาจเสนอให้ยกเลิกนโยบายนั้นเสีย (Terminate) ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อกระบวนการนโยบายสาธารณะ

9. ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

นโยบายส่วนใหญ่จะต้องอาศัยองค์การ หน่วยงาน หรือบุคคลในระดับต่างๆ ในการทำหน้าที่ดำเนินนโยบายเพื่อให้นโยบายนั้นสามารถบรรลุเป้าหมาย ผู้ที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติเหล่านั้นมีความคาดหวังและมีเป้าหมายที่แตกต่างกันไป แต่จำเป็นที่จะต้องเข้ามาปฏิบัติงานร่วมกันหรือมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในระดับใดระดับหนึ่ง องค์การและผู้เกี่ยวข้องต่างก็มีบทบาทและอิทธิพลต่อผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติมากหรือน้อยต่างกันไป แต่ไม่มีใครที่จะสามารถควบคุมผลหรือทิศทางของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ด้วยตัวเองทั้งหมด บทบาทขององค์การและผู้เกี่ยวข้องมีผลต่อการผลักดันให้นโยบายนั้นประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวได้ องค์การและผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติสามารถแบ่งออกเป็นหลายฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายการเมือง ระบบราชการ ข้าราชการ ผู้รับบริการ หรือผู้ได้รับประโยชน์จากนโยบาย ซึ่ง วรเชษ จันทรร (2556 : 43-47) ได้สรุปไว้ดังนี้

9.1 ฝ่ายการเมือง ฝ่ายการเมืองครอบคลุมถึงรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี เป็นผู้มี ความสำคัญในการกำหนดขอบเขตในการนำนโยบายไปปฏิบัติของระบบราชการ การกำหนด ขอบเขตอาจทำได้โดยการออกกฎหมาย หรือกำหนดขึ้นเป็นมติคณะรัฐมนตรี การออก กฎกระทรวง ตลอดจนการวางระเบียบข้อบังคับต่างๆ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือเป็นแนวทาง ปฏิบัติ และอีกนัยหนึ่ง สองสถาบันนี้ถือได้ว่าเป็นฝ่ายที่ริเริ่มกำหนดหรือเสนอนโยบาย จัดสรร งบประมาณหรือรับข้อเรียกร้องปัญหาจากกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มการเมือง หรือประชาชน โดยทั่วไปมาแปลงเป็นนโยบายเพื่อให้เกิดการปฏิบัติ โดยปกติทั้งสองสถาบันนี้มักจะไม่ใช่ ความสนใจหรือเข้าไปมีส่วนในการกำหนดรายละเอียดของกระบวนการในการนำนโยบาย ไปปฏิบัติ แต่จะเข้าไปพิจารณาเลือกหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากนี้ ฝ่ายการเมืองอาจเข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องในการพิจารณาปรับปรุงนโยบาย ซึ่งในประเด็นนี้ ฝ่ายการเมืองจะเข้ามามีปฏิสัมพันธ์กับทางหน่วยราชการทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ในทางกลับกัน หน่วยงานราชการที่รับผิดชอบก็จะพยายามชี้ให้เห็นว่าการปฏิบัติตามนโยบายนั้นเป็นไปได้ด้วย ความเรียบร้อย มีความสำเร็จเกิดขึ้นในระดับใดระดับหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อแสวงหาความสนับสนุนใน การดำเนินงานต่อไป สำหรับในประเทศไทย ฝ่ายการเมืองที่มีบทบาทมากที่สุด ได้แก่ คณะรัฐมนตรี นโยบายส่วนมากมักจะได้รับการริเริ่มผ่านทางเจ้ากระทรวงไปสู่คณะรัฐมนตรีหรือ ริเริ่มโดยนายกรัฐมนตรีโดยตรง และถูกกำหนดโดยมติคณะรัฐมนตรี การมอบหมายให้มี หน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การควบคุมติดตามผลการปฏิบัติมักจะเป็น ความรับผิดชอบร่วมกันของกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ขอบข่ายของการนำนโยบายไปปฏิบัติก็จะมี การแบ่งแยกกัน โดยเฉพาะตามหน้าที่ของกระทรวงเหล่านั้น โดยสรุปแล้วฝ่ายการเมืองมี

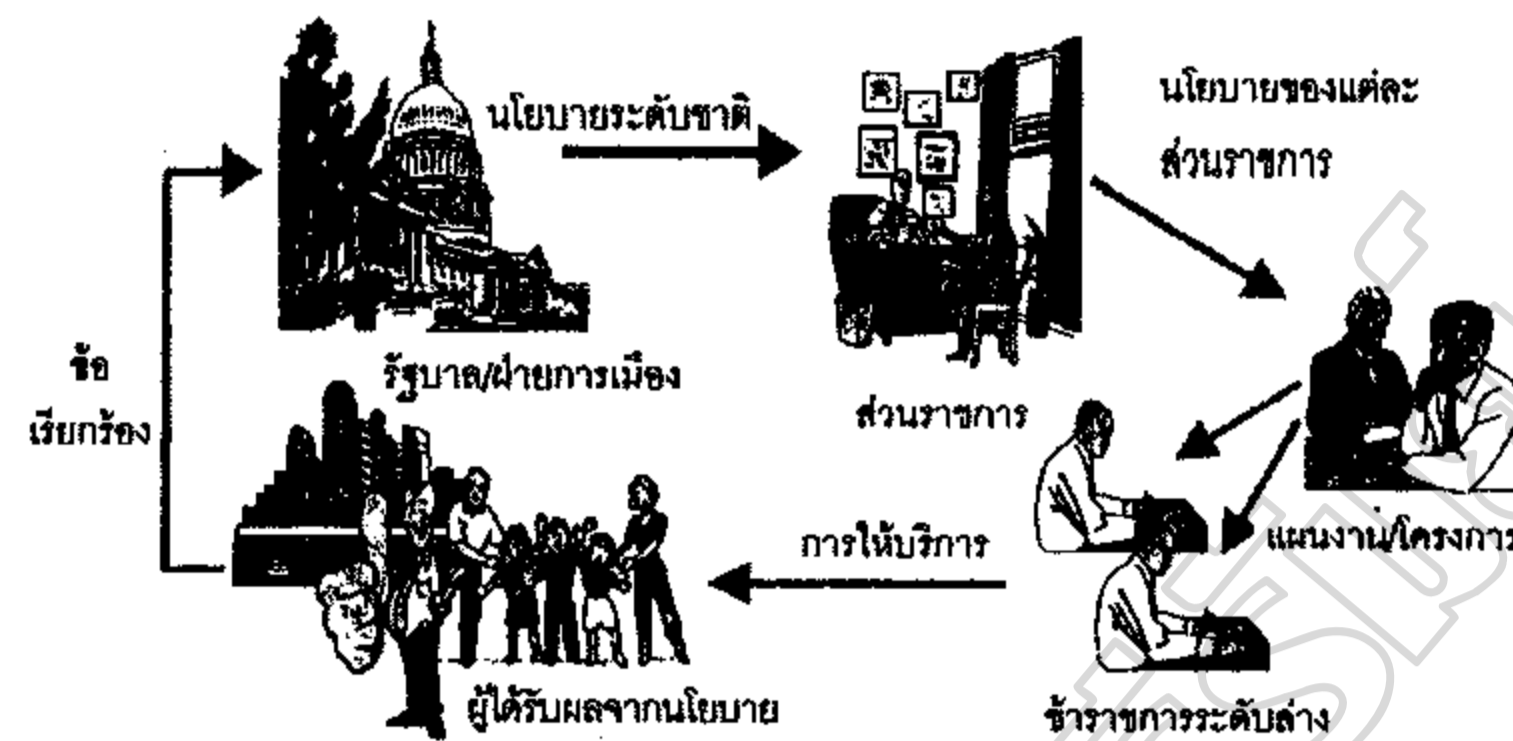
ส่วนสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดความสำเร็จ โดยหากนโยบายใดได้รับการสนับสนุนอย่างดีจากฝ่ายการเมืองแล้วมักมีแนวโน้มที่จะประสบความสำเร็จมากกว่านโยบายที่ไม่ได้รับการสนับสนุน ทั้งนี้จะต้องพิจารณาปัจจัยประกอบอื่นๆ ที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย

9.2 หน่วยงานต่างๆ ของรัฐในระบบราชการ หน่วยงานต่างๆ ของรัฐในระบบราชการ ถือได้ว่าเป็นองค์การที่สำคัญที่สุด ทั้งในกระบวนการของการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในขั้นการกำหนดนโยบาย หน่วยงานของรัฐในระบบราชการมีบทบาทในฐานะที่เป็นผู้กำหนดนโยบาย เพราะหน่วยงานของรัฐเป็นทั้งผู้เก็บรวบรวม วิเคราะห์ และป้อนข้อมูลไปให้ฝ่ายการเมือง ในประเทศกำลังพัฒนาโดยทั่วไปและโดยเฉพาะประเทศไทย หน่วยงานของรัฐในระบบราชการจะเป็นผู้ครอบงำระบบการเมืองอย่างเห็นได้ชัด เนื่องจากฝ่ายการเมืองไม่มีสมรรถนะเพียงพอในการหาข้อมูลหรือปฏิบัติงานจึงมีความจำเป็นต้องพึ่งหน่วยงานของรัฐ อย่างไรก็ตามฝ่ายการเมืองอาจทำการกำหนดนโยบายขึ้นใหม่ทั้งหมด ซึ่งต่างจากเรื่องที่หน่วยงานของรัฐเคยทำอยู่ก็เป็นได้ แต่ก็เป็นที่เกิดขึ้นน้อยมากในขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ หน่วยงานของรัฐในระบบราชการมีความสำคัญมากเพราะมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับภาคเอกชนก็คือ การปราศจากคู่แข่งชั้นที่หลากหลายและปัญหาการขาดทุนไม่ได้เป็นปัญหาที่จะนำไปสู่ความสิ้นสุดหรือจุดจบของหน่วยราชการเหมือนกับหน่วยงานธุรกิจ การเป็นผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นภารกิจหลักของหน่วยงานของรัฐ นอกเหนือจากอำนาจของหน่วยงานของรัฐที่ยากจะควบคุมได้และแนวโน้มของหน่วยงานของรัฐที่จะเลือกนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติแต่เฉพาะนโยบายที่จะเป็นประโยชน์แก่องค์กรของตนเองแล้ว ความสัมพันธ์หรือความเกี่ยวข้องของหน่วยงานราชการด้วยกันเองก็เป็นปัญหาอย่างมากในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายใดที่ต้องอาศัยความร่วมมือหรือการประสานงานระหว่างหน่วยงานหลายหน่วยงาน นโยบายนั้นมักจะมีแนวโน้มที่จะล้มเหลวในการนำไปปฏิบัติ เพราะถึงแม้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะมีความเห็นพ้องกันในเป้าหมายของนโยบาย เพียงใด แต่แนวโน้มที่จะเกิดความขัดแย้งในวิธีบรรลุเป้าหมายก็มีมาก เนื่องจากทัศนภาพ ผลประโยชน์และวัตถุประสงค์หลักของแต่ละหน่วยงานแตกต่างกัน

9.3 ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในฐานะผู้ปฏิบัติงานมีส่วนเกี่ยวข้องหรือส่งผลอย่างมากต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความเกี่ยวข้องของข้าราชการในการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจแบ่งได้เป็นหลายระดับ เช่น ในฐานะผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงาน ในฐานะผู้บริหารโครงการ และในฐานะผู้ให้บริการตามโครงการ บุคคลเหล่านี้ต่างก็มีสิ่งล่อใจ (Incentives) เป้าหมาย (Goals) และค่านิยม (Values) ที่แตกต่างกัน ความแตกต่างเหล่านี้ อาจจะเป็นที่มาของพฤติกรรมของแต่ละบุคคล

ที่แตกต่างกันในด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติ อาจกล่าวได้ว่าผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานจะมีความสำคัญอย่างมากในด้านการสนับสนุนนโยบายนั้นๆ ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานจึงถือว่ามีส่วนสำคัญในการทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลหรือความราบรื่นเพียงใดในระดับหนึ่ง ผู้บริหารโครงการเป็นผู้แปลงการสนับสนุนหรือเจตนารมณ์ของผู้บริหารระดับสูงให้ผู้นำของข้าราชการที่มีหน้าที่ปฏิบัติงานดำเนินงานตามโครงการซึ่งถือว่าเป็นผู้ปฏิบัติ ในภาพที่เป็นจริงข้าราชการในระดับล่างที่เป็นผู้ให้บริการหรือดำเนินงานถือได้ว่ามีบทบาทสำคัญอย่างมากในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะข้าราชการดังกล่าวเป็นผู้ปฏิบัติที่จะต้องปฏิบัติตามพันธกิจกับประชาชนผู้รับบริการ ข้าราชการในระดับล่างเหล่านี้จะมีอิสระในการใช้วิจารณญาณ (Discretion) ในการตัดสินใจอย่างมากโดยที่ผู้บังคับบัญชาไม่อาจจะควบคุมได้ ข้าราชการเหล่านี้จะเป็นผู้แปลหรือตีความ (Interpret) นโยบายมาเป็นแนวทางปฏิบัติงานด้วยตนเอง หากนโยบายขาดความชัดเจนก็จะเกิดปัญหาในการนำไปปฏิบัติตามมา หรือในกรณีที่นโยบายหรือโครงการนั้นๆ ส่งผลกระทบต่อการทำงานหน้าที่ประจำวันของข้าราชการเหล่านี้ อาจทำให้ข้าราชการไม่ยอมรับหรือหาทางหลีกเลี่ยง เพิกเฉย หรือตีความนโยบายนั้นเสียใหม่ก็ได้ กล่าวโดยสรุปแล้วข้าราชการในระดับล่างเหล่านี้เป็นผู้ที่มีอิทธิพลต่อผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในระยะหลังจึงได้หันมาเพิ่มความสนใจที่พฤติกรรมของข้าราชการระดับล่างและปฏิสัมพันธ์ของข้าราชการดังกล่าวมากขึ้น

9.4 ผู้ได้รับผลจากนโยบาย ผู้ได้รับผลจากนโยบาย ได้แก่ ผู้รับบริการ (Clients) ผู้ได้รับประโยชน์ (Beneficiaries) หรือผู้เสียประโยชน์ ในที่นี้หมายรวมถึงทั้งแง่ของบุคคล (Individuals) กลุ่ม (Groups) หน่วยงานภาคเอกชน (Private Sector) และภาคหน่วยงานที่ไม่ได้มุ่งหากำไร (Non-Profit Sector) ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้รับบริการหรือผู้ได้รับประโยชน์ในฐานะที่เป็นบุคคล (หมายถึงประชาชนทั่วไปมิใช่ผู้มีอิทธิพลหรือบุคคลสำคัญ) จะเป็นผู้ที่ติดต่อกับข้าราชการในระดับล่างโดยตรง หากบุคคลดังกล่าวขาดการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม บทบาทที่จะมีอิทธิพลในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีค่อนข้างน้อยและยากที่จะได้รับความสนใจจากฝ่ายการเมืองหรือระบบราชการ อย่างไรก็ตามหากผู้รับบริการหรือผู้รับประโยชน์มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มก้อนในลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์ บทบาทของกลุ่มที่จะส่งผลกระทบต่อ การนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีมากขึ้น ดังภาพประกอบ 2.4



ภาพประกอบ 2.4 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การและผู้เกี่ยวข้อง ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ที่มา : วรเชช จันทรสร (2556 : 48)

10. แนวทางการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ การศึกษาแนวทางการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจะช่วยให้ทราบว่าแนวทางแต่ละแนวทางมีจุดมุ่งเน้นในการศึกษาแตกต่างกันอย่างไรและมีความสำคัญต่อการศึกษานำนโยบายไปปฏิบัติอย่างไรบ้าง ซึ่งสมบัติ ธำรงธัญวงศ์ (2557 : 418-431) ได้ให้รายละเอียดซึ่งสรุปได้ดังนี้

การศึกษาเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีการพิจารณาแตกต่างกัน 2 ข้อ โดยข้อแรกเป็นการพิจารณาจากผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementors) กล่าวคือ ผู้ปฏิบัติต้องการจะรู้เกี่ยวกับกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อให้สามารถตัดสินใจได้ว่าจะต้องทำอะไรบ้างเพื่อให้งานสำเร็จ หรือถ้าแผนงานกำลังอยู่ในระหว่างการออกแบบหรือการก่อรูป (Formation) ผู้ปฏิบัติต้องการจะรู้ว่าควรมีสาระสำคัญอะไรบางอย่างที่ควรรวมไว้ในกฎหมายหรือคำสั่งของฝ่ายบริหาร เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุเป้าประสงค์ได้ดีที่สุด ในอีกข้อหนึ่งคือนักสังคมศาสตร์ (Social Scientists) ที่มีความรู้ลึกเกี่ยวกับความจริงที่ว่าสิ่งที่เกิดขึ้นจำนวนมากจากความพยายามนำนโยบายไปปฏิบัติไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ด้วยผู้กำหนดนโยบายและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ จุดสนใจของนักสังคมศาสตร์ก็คือ ภาพกว้างและการแสวงหาข้อเสนอกว้างๆ (General Propositions) เกี่ยวกับพฤติกรรมของมนุษย์และองค์การทางสังคมมากกว่าเงื่อนไขเฉพาะที่ผู้กำหนดนโยบายสามารถชักใยได้ (Manipulate) ในสถานการณ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติในแต่ละกรณี สำหรับแนวทางการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติสรุปได้ดังนี้

10.1 แนวทางการศึกษาโครงสร้างองค์การ (Structural Approach) การวิเคราะห์องค์การสมัยใหม่มีข้อดีต่อการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติเพราะการออกแบบนโยบายจะได้รับการพิจารณาไปพร้อมๆ กัน อย่างไรก็ตามในปัจจุบันการศึกษาจะเน้นที่ความเหมาะสมของโครงสร้างที่แตกต่างกันภายใต้ภารกิจและสิ่งแวดล้อมที่หลากหลาย ซึ่งในเรื่องนี้สามารถทำให้เห็นได้ชัดเจนด้วยความหมายของคำว่า การวางแผนการเปลี่ยนแปลง (Planning of Change) และการวางแผนเพื่อการเปลี่ยนแปลง (Planning for Change) กล่าวคือ การวางแผนการเปลี่ยนแปลงเป็นความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายในองค์การ โดยระบุการควบคุม ทิศทาง เวลา สายการบังคับบัญชา ลักษณะงานและความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่างๆ ดังกล่าวอย่างชัดเจน

รูปแบบขององค์การที่มีความเหมาะสมกับการวางแผนการเปลี่ยนแปลงอาจมีลักษณะเป็นองค์การราชการ ตามความหมายของเวเบอร์ (Weber) ซึ่งได้กำหนดโครงสร้างของความสัมพันธ์แบบลำดับชั้น (Hierarchy) ไว้อย่างชัดเจน ในกรณีของการวางแผนเพื่อการเปลี่ยนแปลงจะมีลักษณะที่ตรงกันข้าม กล่าวคือ การมีโครงสร้างองค์การที่แตกต่างกันจะมีความเหมาะสมมากกว่า โดยเฉพาะลักษณะองค์การที่เปลี่ยนแปลงได้ (Organic Features) ซึ่งมีความยืดหยุ่นสูง กล่าวคือ การกำหนดความสัมพันธ์และลักษณะงานที่ไม่เฉพาะเจาะจงเกินไป และไม่เน้นความสัมพันธ์ของโครงสร้างแบบลำดับชั้นมากนัก หรือสามารถเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมได้อย่างรวดเร็ว องค์การลักษณะนี้จะมีการปรับตัวที่รวดเร็วและมีประสิทธิผล ทั้งนี้เป็นเพราะว่าส่วนหนึ่งขององค์การลักษณะนี้จะมีสมรรถนะเกี่ยวกับกระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลมากกว่า โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับองค์การราชการสมัยเก่าซึ่งเน้นการสื่อสารความตามแนวตั้ง

โดยทั่วไปองค์การที่เน้นลักษณะองค์การที่เปลี่ยนแปลงได้จะมีความเหมาะสมกับสถานการณ์การนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่า เพราะมุ่งเน้นการกำหนดโครงสร้างขององค์การที่มีความยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบาย เพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติปรับตัวได้อย่างเหมาะสม อย่างไรก็ตามการกำหนดโครงสร้างขององค์การที่เปลี่ยนแปลงได้ เป็นสิ่งที่กระทำได้ไม่ถนัดนักในระบบราชการเพราะมีข้อจำกัดหลายประการจากลักษณะขององค์การแบบราชการ ดังนั้นสิ่งที่อาจกระทำได้ก็คือ การผสมผสานลักษณะของโครงสร้างแบบแนวตั้งและแนวราบเข้าด้วยกัน เพื่อให้การประสานงานภายในองค์การมีประสิทธิภาพมากขึ้น

10.2 แนวทางการจัดการและระเบียบวิธีการ (Procedural And Managerial Approaches) การกำหนดโครงสร้างที่เหมาะสมสำหรับการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจมีความสำคัญน้อยกว่า การพัฒนากระบวนการ (Processes) และระเบียบวิธีการ (Procedures) รวมทั้งระบบการจัดการ (Managerial System) ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับเทคนิคที่ใช้ กรณีนี้อาจพิจารณาโดยใช้แนวความคิดเกี่ยวกับการวางแผนการเปลี่ยนแปลง (Planning of Change) และการวางแผนเพื่อ

การเปลี่ยนแปลง (Planning for Change) เป็นแนวทางในการวิเคราะห์ กล่าวคือ ในกรณีของการวางแผนการเปลี่ยนแปลงเห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นปัญหาทางเทคนิคและการจัดการระเบียบวิธีการที่จะเกี่ยวข้องกับการกำหนดตารางการทำงาน (Scheduling) การวางแผน (Planning) และการควบคุม (Control) ดังนั้นหลังจากการระบุสภาพปัญหาและการเลือกนโยบายที่มีต้นทุนและประสิทธิผล (Cost - Effective Policy) สูงสุดแล้ว ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเกี่ยวข้องกับลำดับขั้นตอนดังนี้ คือ 1) ออกแบบแผนงานให้สอดคล้องกับผลที่ต้องการ โดยกำหนดวัตถุประสงค์ มาตรฐานการปฏิบัติงาน ต้นทุนและเวลาที่ต้องการให้ชัดเจน 2) การนำแผนงานไปปฏิบัติ โดยดำเนินการต่างๆ ให้เหมาะสม ได้แก่ การจัดโครงสร้างการปฏิบัติงานและการคัดเลือกเจ้าหน้าที่ การจัดหางบประมาณและทรัพยากร รวมทั้งการกำหนดระเบียบวิธีปฏิบัติ 3) กำหนดตารางเวลาการปฏิบัติ (Scheduling) กำกับ (Monitoring) และเครื่องมือการควบคุม (Control Devices) เพื่อสร้างความมั่นใจว่าการดำเนินแผนงานจะเป็นไปตามความตั้งใจที่กำหนดไว้ ถ้ามีส่วนที่เบี่ยงเบนเกิดขึ้น จะสามารถทำการแก้ไขให้ถูกต้องได้อย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ตาม แนวทางนี้ถือว่าเป็นแนวทางที่มุ่งเน้นการควบคุมสูงต่อการปฏิบัติตามแผนและต่อผลลัพธ์ที่ต้องการ โดยเฉพาะการป้องกันผลกระทบจากสิ่งแวดล้อม

10.3 แนวทางการวิเคราะห์พฤติกรรม (Behavioral Approach) แนวทางการควบคุมโครงสร้างและกระบวนการมีข้อจำกัดหลายประการ ทั้งนี้เพราะทัศนคติและพฤติกรรมมนุษย์นั้นมิอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติเช่นกัน แนวทางการวิเคราะห์พฤติกรรมตระหนักว่าบ่อยครั้งที่มีการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง การต่อต้านการเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติมีหลายสาเหตุ เช่น ความกลัวในลักษณะต่างๆ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงย่อมนำมาซึ่งความไม่แน่นอนและความคลุมเครือ กลัวสูญเสียรายได้หรือผลประโยชน์ การเรียนรู้ทักษะใหม่ การเปลี่ยนหน้าที่รับผิดชอบ เป็นต้น จากการวิเคราะห์สาเหตุต่างๆ ดังกล่าวแล้วจะทำให้การศึกษาตามแนวทางพฤติกรรมศาสตร์มีความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยการรวบรวมข้อมูลทุกอย่างเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลง ซึ่งรวมถึงเหตุผล วัตถุประสงค์และวิธีการในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเริ่มต้นจากการให้คำปรึกษาแก่กลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งกลุ่มภายในและภายนอกองค์การ และพยายามระบุถึงสภาพปัญหาและความเสี่ยง โดยใช้วิธีการชักชวนโน้มน้าวมากกว่าการใช้คำสั่งและการสร้างบรรยากาศความมั่นใจแก่ผู้ปฏิบัติ กล่าวโดยสรุป แนวทางการวิเคราะห์พฤติกรรมขององค์การย่อมมีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม และอาจกล่าวได้ว่านักวิเคราะห์นโยบายไม่อาจจะมองข้ามเรื่องพฤติกรรมองค์การไปได้ไม่ว่าในกรณีใด เมื่อต้องพิจารณากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ

10.4 แนวทางทางการเมือง (Political Approach) นอกจากแนวทางเกี่ยวกับ

โครงสร้างองค์กร ระเบียบวิธีการและพฤติกรรมขององค์กรแล้ว แนวทางทางการเมืองเป็นอีกแนวทางหนึ่งซึ่งมีความสำคัญเปรียบเสมือนเป็นรากฐานสำคัญในการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติ ความหมายของการเมืองมิใช่จำกัดอยู่แต่เพียงการเมืองของพรรคการเมือง (Party Politics) เท่านั้นแต่หมายรวมถึงรูปแบบของอำนาจและอิทธิพลทั้งระหว่างองค์กรและภายในองค์กร ความสำคัญของการเมืองต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจพิจารณาได้โดยง่ายในกรณีที่การนำนโยบายไปปฏิบัติได้รับการวางแผน การกำหนดระเบียบวิธีการ การจัดการและการใช้เทคนิคเกี่ยวกับพฤติกรรมองค์กรอย่างเหมาะสมทั้งหมด แต่ขาดความสนใจต่ออำนาจที่แท้จริงทางการเมือง เช่น ความสามารถของกลุ่มคนที่ขัดขวางความพยายามของผู้สนับสนุน อาจทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ ความขัดแย้งภายในและระหว่างองค์กรเป็นเรื่องเฉพาะที่เกิดขึ้นอยู่เสมอ มิใช่กรณียกเว้นแต่อย่างใด และมีเรื่องที่จะพุดคุยหรือประสานกันง่าย ๆ ดังนั้นความสำเร็จของนโยบายจึงมีแนวโน้มที่จะขึ้นอยู่กับความเต็มใจและความสามารถของกลุ่มที่มีพลังมากกว่า (Dominant Group) หรือการรวมกลุ่มที่มีอำนาจการต่อรองสูง (Coalition of Groups)

การวิเคราะห์การเมืองที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากนโยบายของรัฐบาลจำนวนมากมิได้มาจากกระทรวงแต่เพียงเท่านั้น แต่มาจากหน่วยงานอื่นๆ และหน่วยงานท้องถิ่นด้วย ซึ่งมีส่วนสำคัญในการริเริ่มนโยบายเช่นกัน ด้วยเหตุนี้การทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรของรัฐต่างๆ จึงต้องทำ ความเข้าใจร่วมกันให้เป็นที่เรียบร้อย เพื่อมิให้เป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ด้วยเหตุที่องค์กรต่างๆ ของภาครัฐมีความหลากหลาย ดังนั้นจึงควรหลีกเลี่ยงกฎเกณฑ์เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่มากเกินไป โดยกรอบในการติดต่อประสานงานกับองค์กรอื่นควรมีความชัดเจนในเรื่องการแบ่งความรับผิดชอบและการร่วมมือกัน โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรที่แต่ละองค์กรจำเป็นจะต้องใช้ ความสัมพันธ์อาจมิได้จำกัดแต่เพียงเรื่องงบประมาณและอำนาจทางกฎหมายเท่านั้น แต่ขึ้นอยู่กับความจำเป็นที่ต้องพึ่งพาอาศัยและการทำงานร่วมกันด้วย

10.5 แนวทางการพิจารณาจากบนลงล่าง (Top-Down Approach) แนวทางนี้ โยนิส (Younis) และ เดวิดสัน (Davidson) เรียกว่าข้อเสนอแนะเพื่อความสำเร็จ (Prescriptions for Success) ในขณะที่เดียวกัน Barrett และ Fudge เรียกว่าแนวทางศูนย์กลางนโยบาย (Policy-Central Approach) โดยให้นิยามว่าเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากทัศนภาพของผู้กำหนดนโยบาย ทั้งนี้เพราะเป็นเรื่องที่ให้ความสำคัญกับสิ่งที่ผู้กำหนดนโยบายพยายามจะทำ เช่น การทำให้ นโยบายมีผลในทางปฏิบัติ เป็นต้น หรืออาจกล่าวได้ว่า แนวทางการพิจารณาจากบนลงล่างเห็นว่านโยบายถูกกำหนดขึ้น

จากส่วนบนและถูกแปลงไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้ผู้ปฏิบัติระดับล่างนำไปปฏิบัติ

แนวทางจากบนลงล่างมีฐานคติว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติจะได้ผลสูงสุดจากความชัดเจนของสถาบันที่กำหนดนโยบายและข้อบังคับ โดยคาดหวังว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเป็นไปตามความตั้งใจของนโยบายอย่างเต็มที่ ทักษะนี้เป็นทักษะเชิงปทัสสถาน (Normative) โดยมีฐานคติว่า ความตั้งใจของนโยบายก่อให้เกิดการนำไปปฏิบัติอย่างได้ผล แม้ว่าจะเป็นทักษะเชิงปทัสสถาน แต่ทักษะนี้เป็นพื้นฐานของรูปแบบอุดมคติของการวิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมีฐานคติหลัก 6 ประการดังนี้

10.5.1 สถาบันหรือองค์การเป็นผู้กำหนดโครงสร้างควมมีประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

10.5.2 ความชัดเจนของทฤษฎี สาเหตุและผลจำเป็นต้องอาศัยการบัญญัติกฎหมายที่เหมาะสม และให้การส่งเสริมผู้ปฏิบัติอย่างพอเพียงทั้งทรัพยากรและเครื่องมือที่จำเป็น

10.5.3 ในการส่งมอบนโยบายแก่ผู้ปฏิบัติ จะต้องมีข้อบังคับทางกฎหมายที่เหมาะสม สำหรับการปฏิบัติให้เป็นที่ไปตามเป้าประสงค์ของนโยบาย

10.5.4 แม้ว่าผู้นำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องมีทักษะสูง และมีข้อผูกพันสูง แต่ผู้ปฏิบัติอาจจะปฏิบัติโดยมุ่งประโยชน์ส่วนตัว

10.5.5 สิ่งจูงใจจากผู้บริหารหรือผู้บัญญัติกฎหมาย เป็นสิ่งจำเป็นในการสร้างความร่วมมือจากผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ในขณะที่เดียวกันการได้รับความร่วมมือจากกลุ่มผลประโยชน์ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

10.5.6 ทักษะนี้มีได้สรุปว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่สามารถทบทวนการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม และข้อบกพร่องที่อาจจะเกิดขึ้นได้ ซึ่งแสดงว่า แนวทางการพิจารณาการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่าง ยังให้ความสำคัญต่อการทบทวน และการเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

นอกจากนี้ แนวทางการพิจารณาจากบนลงล่างยังสอดคล้องกับแนวความคิดเกี่ยวกับตัวแบบการบริหารที่สมบูรณ์ (Model of Perfect Administration) ซึ่ง ฮูด (Hood) ได้นำเสนอไว้ว่า เงื่อนไขจากความเป็นไปได้ในการจัดหาทรัพยากรจากภายนอกและการยอมรับทางการเมือง ผสมผสานกับการบริหาร เพื่อกำหนดการนำนโยบายไปปฏิบัติที่สมบูรณ์เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ แนวความคิดของ Hood อยู่บนพื้นฐานที่สำคัญ 5 ประการ ดังต่อไปนี้

1. ระบบบริหารต้องมีเอกภาพเหมือนกับกองทัพที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของแม่ทัพเพียงคนเดียว
2. ประเพณีปฏิบัติหรือกฎระเบียบที่ใช้บังคับการปฏิบัติในระบบบริหาร จะต้องเป็น

แบบแผนเดียวกัน วัตถุประสงค์ของนโยบายต้องเป็นที่ชัดเจนต่อผู้ปฏิบัติ

3. ต้องมีการเชื่อฟังอย่างสมบูรณ์ (Perfect Obedience) หรือการควบคุมการบริหารอย่างสมบูรณ์
4. การสื่อข้อความต้องสมบูรณ์ (Perfect Communication) และการประสานงานที่สมบูรณ์ระหว่างหน่วยบริหารที่เกี่ยวข้อง
5. ไม่มีความกดดันเรื่องเวลาในการนำไปปฏิบัติให้สำเร็จ

10.6 แนวทางการพิจารณาจากล่างขึ้นบน (Bottom-Up Approach) แนวทางนี้ โยนิส (Younis) และ เดวิดสัน (Davidson) เรียกว่า แนวทางการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรง (A Radical Change) เพราะเป็นแนวทางที่เปิดโอกาสให้บุคลากรระดับล่างมีบทบาทในการตัดสินใจ และการใช้ดุลยพินิจในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งแตกต่างจากแนวทางจากบนลงล่างโดยสิ้นเชิง ดังนั้นจึงถือว่าเป็นแนวทางที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงจากแนวทางดั้งเดิมที่เคยปฏิบัติกันมา แนวทางการพิจารณาการนำนโยบายไปปฏิบัติจากล่างขึ้นบน ให้ความสำคัญในการส่งมอบผลลัพธ์นโยบายซึ่งเกิดจากการปฏิบัติของบุคลากรระดับล่าง ทั้งนี้โดยเห็นว่าความตั้งใจของนโยบายจะยังไม่ได้รับการตอบสนอง จนกว่าจะมีการเจรจาต่อรองระหว่างผู้กำหนดนโยบายและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ทักษะในการวิเคราะห์ส่วนใหญ่อยู่ที่ตรรกะของปรากฏการณ์ในแต่ละกรณี และความร่วมมือขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ แนวทางนี้เห็นว่าผู้กำหนดนโยบายไม่ควรจะแสวงหาการควบคุมหรือสั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตาม แต่ควรเป็นผู้จัดหาทรัพยากรในการสนับสนุนและเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติใช้ประสบการณ์จากความชำนาญและวิชาชีพของตนให้มากที่สุดและสนับสนุนโดยใช้กลยุทธ์ด้านงบประมาณ

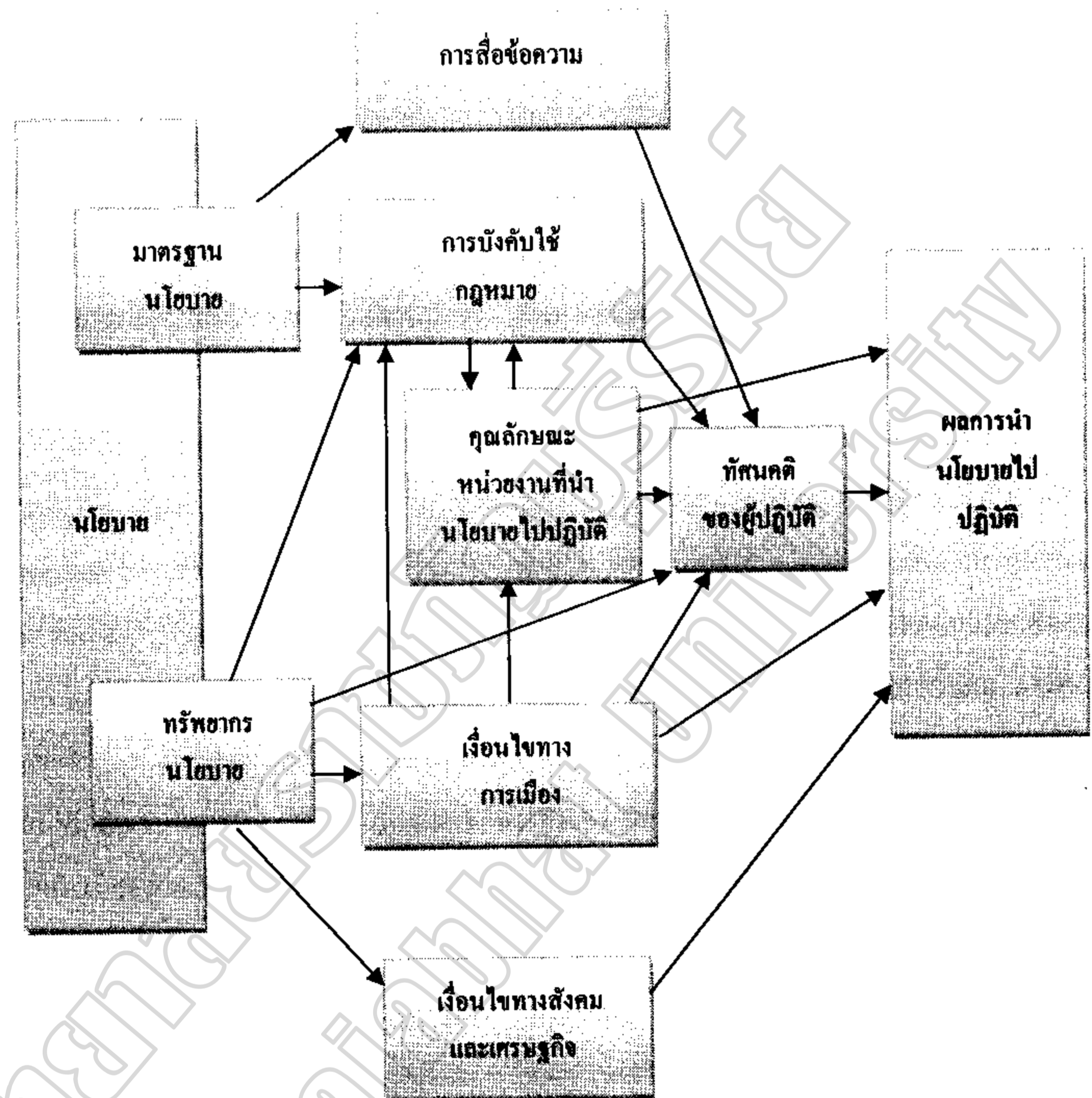
ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ก่อนหน้านี้ความสนใจในศาสตร์ของนโยบายได้มุ่งเน้นไปที่การกำหนดเป้าหมายเป็นส่วนใหญ่ ภายหลังจึงพบว่า ผลของนโยบายไม่ได้ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้เสมอไป เมื่อเป็นเช่นนั้นจึงได้มีการศึกษาสาเหตุที่ส่งผลให้นโยบายประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว และพบว่าสาเหตุสำคัญประการหนึ่งก็คือ ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติเนื่องจากขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถอธิบายปัจจัยหรือตัวแปรต่างๆ ที่ส่งผลดังกล่าว จึงทำให้เกิดความสนใจเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยนำเอาผลการศึกษาค้นคว้าต่างๆ มากำหนดเป็นตัวแปรของการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวได้ว่าการศึกษารูปแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation Models) เป็นการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งแต่ละตัวแบบจะชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างของ

จุดเน้นในการศึกษาที่มีลักษณะหลากหลาย และเป็นการแสดงให้เห็นว่าในสถานการณ์ที่แตกต่าง กันปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ อาจจะแตกต่างกัน หลายประการ ดังนั้นการศึกษาตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นประโยชน์ทั้งในการสร้าง ความเข้าใจเชิงทฤษฎีและการประยุกต์ใช้ ซึ่งในที่นี้ผู้วิจัยขอเสนอตัวแบบต่างๆ ดังนี้

1 ตัวแบบสหองค์การในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Intergovernmental Policy Implementation Model) ตัวแบบนี้ สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2557: 446 : 452) ได้อธิบายไว้ดังนี้

ตัวแบบสหองค์การในการนำนโยบายไปปฏิบัติพัฒนาโดย แวนฮอร์น และแวน มีเตอร์ (Van Horn & Van Meter) ซึ่งให้ความสนใจต่อความสัมพันธ์ระหว่างองค์การของรัฐที่มีผลต่อ การนำนโยบายไปปฏิบัติ Van Horn และ Van Meter เห็นว่าตัวแบบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการแสดงให้เห็นถึงการกำหนดแนวทางของกลุ่มตัวแปรและความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร ซึ่งเป็นตัวตัดสินผลการปฏิบัติตามนโยบายภายใต้การควบคุมเฉพาะ (Particular Jurisdiction) ดังนั้นการคัดเลือกเกณฑ์วัดเพื่อประเมินผลการปฏิบัติงานจึงเป็นขั้นตอนสำคัญอย่างยิ่งใน การวิเคราะห์ การวัดผลการปฏิบัติงานซึ่งเป็นตัวแปรตามที่ใช้เพื่อตัดสินว่าวัตถุประสงค์ของ นโยบายจากรัฐบาลกลางบรรลุผลหรือไม่ การวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ได้ต้องการเห็น การวัดผลการปฏิบัติตามแผนงาน แต่เป้าหมายหลักต้องได้มาจากการอธิบาย (Explanations) ต่อ เหตุการณ์และปัจจัยต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากนโยบายระดับชาติและผลของนโยบายนั้น ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่สำคัญประกอบด้วยมาตรฐานและทรัพยากรนโยบาย การสื่อข้อความ การบังคับใช้กฎหมาย คุณลักษณะของหน่วยปฏิบัติ เงื่อนไขทางการเมือง เงื่อนไข ทางสังคมและเศรษฐกิจ และจุดยืนหรือทัศนคติของผู้ปฏิบัติ ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่างๆ ตามตัวแบบสหองค์การ สามารถแสดงให้เห็น ดังภาพประกอบ 2.5



ภาพประกอบ 2.5 ตัวแบบสหองค์การในการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Van Horn และ Van Meter
ที่มา : สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2557 : 448)

จากภาพประกอบ 2.5 สามารถอธิบายตัวแบบสหองค์การในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ดังนี้

1.1 นโยบาย (Policy) ซึ่งหมายรวมถึงมาตรฐาน (Standards) และ ทรัพยากร (Resources) มาตรฐานนโยบายและทรัพยากรนโยบายเป็นองค์ประกอบของการตัดสินใจนโยบายที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งนี้เพราะการที่ทรัพยากรงบประมาณ และสิ่งจูงใจที่ไม่เพียงพอ คือสาเหตุของความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

มาตรฐานนโยบายเป็นการบรรยายละเอียดว่าจะให้เป้าหมายในนโยบายนั้นได้รับการนำไปปฏิบัติอย่างไร โดยทั่วไปมาตรฐานจะได้รับการบรรจุไว้ในกฎหมายและกฎระเบียบของแผนงานโดยรายละเอียดของมาตรฐานควรเชื่อมโยงกับการวัดผลการปฏิบัติงาน และอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา การวัดผลอาจใช้วิธีการวัดผลแบบต่อเนื่องเพื่อตรวจสอบธรรมชาติของการเปลี่ยนแปลงของมาตรฐาน นโยบายและเพื่อเชื่อมโยงเข้ากับการเปลี่ยนแปลงในกิจกรรมของการนำนโยบายไปปฏิบัติและผลการปฏิบัติงาน

มาตรฐานนโยบายยังเป็นสิ่งสำคัญในการบอกกล่าวต่อผู้นำนโยบายไปปฏิบัติว่าจะอะไรคือสิ่งที่ผู้ปฏิบัติถูกคาดหวังให้กระทำและบ่งชี้ว่าผู้ปฏิบัติได้รับการเปิดโอกาสให้ใช้ความคิดสร้างสรรค์มากน้อยเพียงใด

1.2 การสื่อสารความ (Communications) มาตรฐานนโยบายเป็นเพียงคำแนะนำ คัดเตือน (Exhortations) ผู้ปฏิบัติจะไม่ยินยอมทำตาม ถ้าไม่มีการสื่อสารความให้ทราบอย่างชัดเจนเพียงพอเกี่ยวกับสิ่งที่ผู้ปฏิบัติต้องกระทำ การสื่อสารความระหว่างระดับของระบบรัฐบาลกลางเป็นงานที่ยากและซับซ้อน ในการถ่ายทอดข้อมูลข่าวสารเป็นเรื่องที่ยากต่อการหลีกเลี่ยง ที่ผู้ติดต่อสื่อสารจะบิดเบือนทั้งโดยเจตนาและไม่เจตนาโดยเลือกเน้นและตีความเอาเอง ยิ่งไปกว่านั้นแหล่งต่างๆ ภายในรัฐบาลกลางก็ขาดรูปแบบที่เป็นเอกภาพ (Uniform) ในการให้คำสั่งและการตีความ ดังนั้นจึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะสำรวจธรรมชาติและเนื้อหาของคำแนะนำ คำสั่ง และคำชี้แจงที่สื่อสารจากผู้นำนโยบายไปปฏิบัติจากระดับรัฐบาลกลางสู่หน่วยปฏิบัติระดับมลรัฐและระดับท้องถิ่น

1.3 การบังคับใช้กฎหมาย (Enforcement) เนื่องจากระบบความสัมพันธ์ ระหว่างองค์การของรัฐ (Intergovernmental System) ไม่มีสายการบังคับบัญชาที่จะสั่งการให้ปฏิบัติตามวัตถุประสงค์

การนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จจึงต้องมีกลไกและกระบวนการเพื่อให้เจ้าหน้าที่ระดับรัฐบาลกลางและระดับท้องถิ่นปฏิบัติให้สอดคล้องกับมาตรฐานนโยบาย โดยเจ้าหน้าที่ส่วนกลางอาจใช้มาตรการสำคัญ 3 ประการ เพื่อให้หน่วยงานและบุคลากรนำนโยบายไปปฏิบัติให้เป็นไปตามเป้าหมาย ได้แก่ บรรทัดฐาน สิ่งจูงใจ และการลงโทษ

บรรทัดฐานและสิ่งจูงใจเป็นเทคนิคในการบังคับใช้กฎหมายที่นิยมใช้กันมาก โดยมีวิธีการสำคัญคือ การหล่อหลอมทางสังคม การโน้มน้าว และการนำเข้ามามีส่วนร่วมสำหรับสิ่งจูงใจ นอกจากจะเป็นตัวเงินแล้วอาจเป็นการให้ความช่วยเหลือ เมื่อหน่วยปฏิบัติเผชิญกับความกดดันจากสภาพแวดล้อม

วิธีปฏิบัติที่ใช้กันอยู่ทั่วไปวิธีหนึ่งคือ การให้มลรัฐและส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนเพื่อ

การบริหารแผนงานของรัฐบาลกลาง เมื่อมตรัฐและส่วนท้องถิ่นได้ให้หลักประกัน (Assurances) เหล่านี้แล้วรัฐบาลกลางก็จะจัดสรรงบประมาณให้ โดยมีเงื่อนไขว่าอาจมีการถอนงบประมาณ ถ้าวัตถุประสงค์ในแผนงานไม่บรรลุผล นอกจากนี้อาจใช้รูปแบบของการควบคุม (Surveillance) อื่นๆ ด้วย เช่น การตรวจเยี่ยม การตรวจสอบ การประเมินผล และการทบทวนแผนงาน เป็นต้น

รูปแบบของอำนาจจากรัฐบาลกลางที่คุกคามหน่วยปฏิบัติมากที่สุด คือ อำนาจในการยกเลิกงบประมาณที่ให้แก่งานท้องถิ่นเนื่องจากการไม่ปฏิบัติตาม (Noncompliance) แต่ก็ เป็นรูปแบบที่ไม่ค่อยได้ใช้ โดยปกติมักใช้การเจรจาเพื่อให้ปฏิบัติตามให้มากที่สุดเท่าที่จะ เป็นไปได้ วิธีปฏิบัติที่นิยมใช้กันมากอีกวิธีหนึ่งก็คือการตรวจสอบเป็นกรณีพิเศษ (Audit Exception)

1.4 คุณสมบัติของหน่วยปฏิบัติ (Characteristics of the Implementing Agencies)

ลักษณะความเป็นทางการและไม่เป็นทางการขององค์การมีผลกระทบต่อความสามารถในการปฏิบัติตามมาตรฐานของนโยบายทั้งทางตรงและทางอ้อมซึ่งเกี่ยวข้องกับทัศนคติของเจ้าหน้าที่ โครงสร้างและความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐบาลจะมีแนวโน้มที่จะจำกัด หรือส่งเสริมการนำนโยบายไปปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพ ปัจจัยที่ก็คือ ประสิทธิภาพและความสามารถของเจ้าหน้าที่ในการทำงานที่ได้รับมอบหมาย และสถานภาพของหน่วยงานภายใน องค์การมีผลกระทบต่อความสามารถในการบริหารเช่นกัน องค์การที่ปราศจากการสนับสนุนทางการเมืองและงบประมาณอย่างเพียงพอ รวมทั้งปราศจากความช่วยเหลือในการตัดสินใจและการจ้างเจ้าหน้าที่ที่มีคุณภาพจะประสบปัญหาในการบริหารแผนงานและโครงการอย่างรุนแรง

1.5 เงื่อนไขทางการเมือง (Political Conditions) ขอบเขตของการสนับสนุน หรือ คัดค้านต่อวัตถุประสงค์ของนโยบายจากบุคคลชั้นนำในองค์การและจากปัจเจกบุคคล หรือกลุ่ม บุคคล ทั้งภาครัฐและเอกชนมีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติเช่นกัน ความเห็นของ สาธารณชนและชนชั้นนำ (Elite) ต่อแผนงานเป็นปัจจัยสำคัญในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้ปฏิบัติมีแนวโน้มที่จะยอมรับเป้าหมายและวัตถุประสงค์มากขึ้น ถ้าปัญหามีความรุนแรงที่จะต้อง ได้รับการแก้ไขและมีประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์เคลื่อนไหวเพื่อสนับสนุนแผนงานใน การแก้ไขปัญหานั้น

1.6 เงื่อนไขทางสังคมและเศรษฐกิจ (Social and Economic Conditions) เป็นเงื่อนไข ที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่สำคัญเช่นกัน ได้แก่ คุณภาพของประชาชน ความเชื่อ และ ค่านิยมของคนในชุมชนหรือสังคม และความร่วมมือของประชาชนกลุ่มเป้าหมาย เป็นต้น สำหรับ เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ ได้แก่ สภาพความเป็นอยู่ของประชาชน หรือประชากรกลุ่มเป้าหมาย ทรัพยากรของชุมชน และระดับการพัฒนาเศรษฐกิจของชุมชนและสังคม เป็นต้น หากเงื่อนไข

เหล่านี้มีลักษณะเชิงบวกจะส่งเสริมให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีโอกาสประสบความสำเร็จในทางตรงกันข้าม ถ้าหากเงื่อนไขเหล่านี้มีลักษณะเชิงลบจะเป็นอุปสรรคสำคัญต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1.7 จุดยืนหรือทัศนคติของผู้ปฏิบัติ (Dispositions or Attitudes of Implementors)

องค์ประกอบ 3 ประการของการตอบสนองของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ที่อาจส่งผลกระทบต่อความสามารถหรือความเต็มใจในการนำนโยบายจากรัฐบาลไปปฏิบัติ คือ ความรู้ความเข้าใจต่อมาตรฐานทิศทางของการตอบสนอง และความตั้งใจของผู้ปฏิบัติ ผู้ปฏิบัติอาจไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานของนโยบาย เนื่องจากผู้ปฏิบัติปฏิเสธวัตถุประสงค์ของนโยบายเพราะมีความเห็นไม่ตรงกัน สำหรับผู้มีทัศนคติเชิงลบต่อนโยบายอย่างมากอาจทำทลายวัตถุประสงค์ของแผนงานอย่างเปิดเผย

ปัจจัยสำคัญที่จะต้องตระหนักอยู่เสมอในการพิจารณาตัวแบบสหองค์การคือ ลักษณะเชิงพลวัตของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติในขั้นตอนแรกๆ อาจมีผลเพียงเล็กน้อยในเวลาต่อมา ในขั้นตอนแรกๆ นั้นนโยบายอาจต่างไปจากวิธีปฏิบัติเดิมอย่างมาก ซึ่งเป็นสาเหตุให้เกิดความขัดแย้งในเป้าหมาย และวัตถุประสงค์อย่างรุนแรง และในระหว่างขั้นตอนนี้ลักษณะเฉพาะบางประการของตัวแบบสหองค์การ โดยเฉพาะการสื่อข้อความ การบังคับใช้กฎหมาย และทัศนคติของผู้ปฏิบัติ อาจอธิบายถึงความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผล ขึ้นต่อมาปัจจัยบุคคลและองค์การอาจปรับตัวให้เข้ากับนโยบาย และทำให้เกิดความเห็นพ้องต่อเป้าหมายขึ้น ณ จุดนี้ปัจจัยอื่นๆ เช่น คุณลักษณะของหน่วยปฏิบัติ อาจต้องได้รับความสนใจมากขึ้น และต้องตระหนักอยู่เสมอว่าเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องทำการศึกษากำหนดนโยบายไปปฏิบัติด้วยมุมมองระยะยาว (Longitudinal Perspective) รวมทั้งมุมมองแบบตัดขวาง (Cross - Sectional) ด้วย และต้องระมัดระวังว่าความสัมพันธ์ที่ถูกกำหนดขึ้นในช่วงเวลาหนึ่งจะต้องไม่นำไปใช้อีกช่วงเวลาหนึ่ง เพราะสถานการณ์ที่แตกต่างไป อาจทำให้รูปแบบความสัมพันธ์เปลี่ยนแปลงไปด้วย

นอกจากนี้ วรเชษฐ์ จันทรร (2556 : 126-128) ยังได้กล่าวว่า ตัวแบบที่แวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น พัฒนาขึ้นนี้ เมื่อพิจารณาถึงตัวแปรทั้ง 6 ตัวแปรแล้วจะดูเป็นแบบที่คงที่ (Static) แต่ในความเป็นจริง กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น เป็นกระบวนการที่มีการเคลื่อนไหว (Dynamic) ตลอดเวลา ดังนั้น หากต้องการศึกษากำหนดนโยบายไปปฏิบัติจะต้องทำการศึกษาในทุกขั้นตอนของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ และความสัมพันธ์ของตัวแปรต่างๆ ในหลายช่วงเวลา

แวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น ได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างตัวแปรของ

การนำนโยบายไปปฏิบัติไว้มากมาย ได้แก่ ตัวแปรมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ถึงแม้จะไม่ใช้ตัวแปรที่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับสมรรถนะของนโยบาย แต่ก็เป็นตัวแปรที่สำคัญในกระบวนการสื่อสารระหว่างองค์กรและผู้ปฏิบัติ ซึ่งหากผู้ปฏิบัติมีความเข้าใจและให้การยอมรับในวัตถุประสงค์ของนโยบาย อาจทำให้ให้นโยบายนั้นถูกนำไปปฏิบัติอย่างราบรื่นก็เป็นได้ นอกจากนี้ผู้กำหนดนโยบายอาจนำกิจกรรมเพื่อช่วยกระตุ้นให้ผู้ปฏิบัติมีความรู้ความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบายหรือใช้อำนาจอย่างเหมาะสม เพื่อให้ผู้ปฏิบัติดำเนินการตามที่ต้องการ ชนิดและทรัพยากรที่มีอยู่ของนโยบายนั้น จะส่งผลโดยตรงต่อกระบวนการสื่อสารและกิจกรรมการส่งเสริม การให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค และการให้บริการอื่นๆ อาจสามารถทำได้ตั้งแต่ในช่วงต้นของการตัดสินใจในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความเพียงพอของทรัพยากรทางการเงินและทรัพยากรอื่นๆ จะสร้างให้เกิดความต้องการ (Demand) ในการทำให้นโยบายเกิดความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติ สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองจะส่งผลไปยังลักษณะของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ปฏิบัติ การยอมรับของผู้ปฏิบัติและตัวสมรรถนะของนโยบายด้วย ทั้งนี้เนื่องจากสภาพแวดล้อมและทรัพยากรที่เหมาะสมจะเป็นตัวกำหนดโครงสร้างการดำเนินงานของหน่วยงาน ซึ่งทำให้ผู้ปฏิบัติดำเนินการตามโดยไม่ต้องได้รับการยอมรับจากตัวผู้ปฏิบัติเองมากนัก นอกจากนี้ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม ยังมีผลกระทบโดยตรงต่อการให้บริการสาธารณะด้วย ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลกระทบต่อผู้ปฏิบัติงาน เพราะหน่วยงานจะมีเครือข่ายการสื่อสาร ระดับของการควบคุมเป็นลำดับขั้น และรูปแบบของผู้นำซึ่งใช้อำนาจในการทำให้ผู้ปฏิบัติดำเนินงานไปยังทิศทางที่ตนต้องการต่างกัน ซึ่งโดยสรุปแล้ว แวน มีเตอร์ และ แวน ฮอร์น ได้ตั้งข้อสังเกตสำคัญในการนำตัวแบบไปใช้อธิบายปรากฏการณ์ต่างๆ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ 3 ประการ ดังนี้

1) กระบวนการสื่อสาร ถือได้ว่าเป็นตัวเชื่อมโยงระหว่างมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย การสื่อสารระหว่างหน่วยงานและกิจกรรมการส่งเสริม ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และการยอมรับในตัวผู้ปฏิบัติ

2) ปัญหาด้านความสามารถ แวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น ได้กล่าวว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกี่ยวข้องกับความสามารถของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติว่าสามารถปฏิบัติตามนโยบายได้หรือไม่ ปัญหาด้านความสามารถนี้ เกี่ยวข้องกับตัวแปร 4 ประการ ได้แก่ ทรัพยากรของนโยบาย การสื่อสารและกิจกรรมส่งเสริม ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

3) ความขัดแย้งในการปฏิบัติเนื่องจากผู้ปฏิบัติไม่ยอมรับในสิ่งที่ต้องทำ ปัญหานี้จะเกี่ยวข้องกับตัวแปรต่างๆ ได้แก่ ทรัพยากรของนโยบาย การสื่อสารและกิจกรรมการส่งเสริม

ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

2. ตัวแบบของซาบาเตียร์ และแมชมานเนียน

ซาบาเตียร์ และแมชมานเนียน (Sabatier & Mazmanian, 1980; อ้างถึงใน วรเดช จันทรร. 2556 : 146-165) ได้แบ่งลักษณะของนโยบายออกเป็นประเภทต่างๆ เพื่อให้เกิดความเข้าใจอย่างถ่องแท้ของการศึกษา ได้แก่ ประเภทที่มุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของข้าราชการที่มีต่อการปฏิบัติงาน ประเภทที่มุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของข้าราชการที่มีต่อการนำงบประมาณไปใช้จ่าย และประเภทที่มุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติในหน่วยงานเอกชน ที่มีต่อการนำงบประมาณไปใช้จ่าย โดย ซาบาเตียร์ และแมชมานเนียน ได้ทำการศึกษานำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ โดยการมองจากตัวแบบที่เป็นเหตุเป็นผล และพิจารณาจากความซับซ้อนของนโยบายและความหลากหลายของปัจจัยต่างๆ ซึ่งจะก่อให้เกิดความมั่นใจได้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จหรือความล้มเหลว นอกจากนี้ยังจำเป็นต้องสร้างกรอบการศึกษาให้ครอบคลุมสาระสำคัญเพิ่มขึ้น อีก 5 ประการ ดังต่อไปนี้

1. จะต้องสร้างกรอบความคิดและสำรวจความเชื่อมโยงระหว่างพฤติกรรมของบุคคลกับเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และกฎหมาย
2. กรอบการศึกษาที่ผ่านมาไม่ได้พิจารณาปัจจัยด้านสมรรถนะของนโยบายในการกำหนดโครงสร้างของกระบวนการปฏิบัติ
3. กรอบการศึกษาที่ผ่านมาไม่ได้กำหนดความเป็นไปได้ที่นโยบายจะใช้ในการแก้ปัญหา
4. กรอบการศึกษาที่ผ่านมาไม่ได้เข้าไปควบคุมพฤติกรรมของภาคเอกชนทั้งในแง่ของการคุ้มครองผู้บริโภค การรักษาสภาพแวดล้อม สวัสดิภาพของแรงงาน และการดำเนินธุรกิจ
5. กรอบการศึกษาที่ผ่านมามีประโยชน์ในเชิงอุดมคติเท่านั้น ไม่สามารถชี้ชัดลงไปว่าตัวแปรใดถูกนำไปใช้ควบคุม และตัวแปรใดมักจะไม่ได้ถูกนำไปใช้

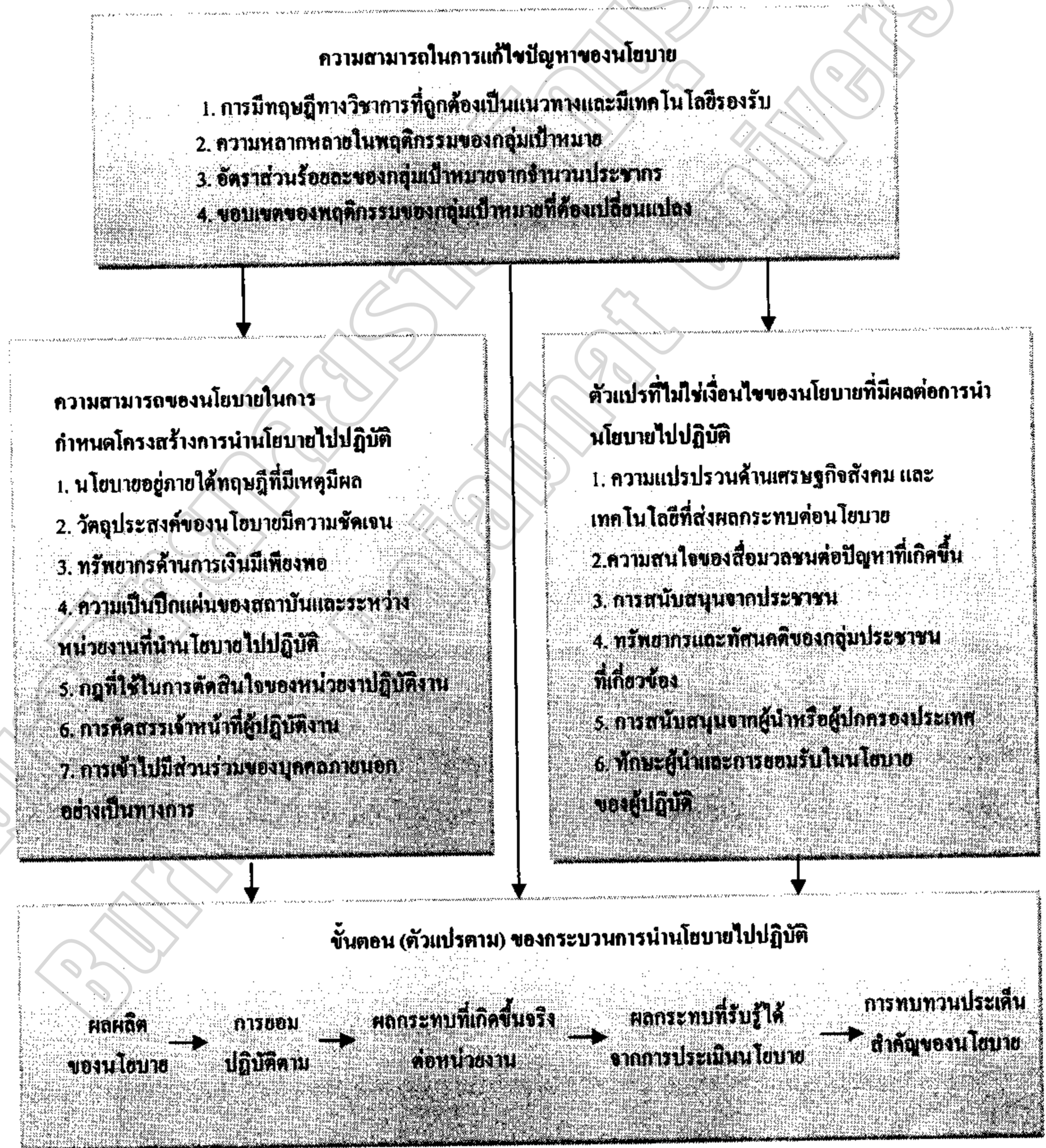
ซาบาเตียร์ และแมชมานเนียน ได้ให้นิยามของการปฏิบัติงานว่า เป็นการนำการตัดสินใจเบื้องต้นมาปฏิบัติ ซึ่งการตัดสินใจนั้นจะต้องมีการระบุถึงปัญหา แล้วแปลงมาเป็นวัตถุประสงค์ที่ต้องการ หรือในแนวทางต่างๆ ก็จะเกิดเป็นโครงสร้างของกระบวนการปฏิบัติงาน หน้าที่สำคัญของการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติคือ ระบุปัจจัยที่มีผลต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น ตลอดจนทั้งกระบวนการของการนำไปปฏิบัติ สำหรับการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถแบ่งออกเป็น 3 จำพวกใหญ่ๆ ดังนี้

1. ความสามารถในการแก้ไขปัญหาของนโยบาย ซึ่งได้มีการระบุไว้ในนโยบายแล้ว

2. ความสามารถของนโยบายที่ช่วยกำหนดโครงสร้างการปฏิบัติงาน ให้เกิดการบรรลุผลสำเร็จตามนโยบายที่กำหนดไว้

3. ผลกระทบโดยรวมของตัวแปรด้านอื่นๆ ที่มีต่อการสนับสนุนในการดำเนินนโยบาย ให้บรรลุวัตถุประสงค์

ในตัวอย่างนี้ได้กำหนดให้ขั้นตอนของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นตัวแปรตาม ซึ่งประกอบไปด้วยผลผลิตของนโยบาย การยอมรับปฏิบัติตามนโยบาย ผลกระทบที่เกิดขึ้นจริง ผลกระทบที่สามารถรับรู้ได้ และการทบทวนประเด็นของนโยบาย ดังแสดงในภาพประกอบ 2.8



ภาพประกอบที่ 2.6 ตัวอย่างทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติของซาบาเตียร์ และแมชมาเนียน ที่มา : วรเดช จันทรศร (2556 : 149)

จากภาพประกอบ 2.6 อธิบายตัวแปรในแต่ละกลุ่ม ดังนี้

2.1 กลุ่มตัวแปรด้านความสามารถในการแก้ไขปัญหของนโยบาย (Tractability of The Problems) ความสามารถของนโยบายในการแก้ไขปัญหทางสังคมในบางครั้งอาจสามารถทำได้ง่ายกว่าการแก้ไขปัญหที่เกิดจากการนำนโยบายของรัฐมาปฏิบัติ เช่น การแก้ไขปัญหที่เกิดจากมลพิษของเสียงในย่านตัวเมืองอาจง่ายกว่าการแก้ปัญหด้านความปลอดภัยในการผลิตไฟฟ้าจากโรงงานนิวเคลียร์ เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าความสามารถของนโยบายในการแก้ไขปัญหที่เกิดจากมลพิษของเสียงนั้น สามารถระบุได้ง่ายว่าจะต้องเปลี่ยนแปลงอย่างไรจึงจะแก้ไขปัญหได้เพราะแนวทางปฏิบัตินั้นจะมีไม่มาก และมีผลกระทบต่อประชาชนเพียงเล็กน้อยเท่านั้น จากตัวอย่างนี้จึงสามารถสรุปได้ว่า ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลมีดังนี้

2.1.1 การมีทฤษฎีทางวิชาการเป็นแนวทางที่ถูกต้องและมีเทคโนโลยีรองรับ (Valid Technical Theory and Technology) ซาบาเตียร์ และแมชมาเนียน กล่าวว่า การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะส่งผลให้เกิดการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมาย และการพัฒนาเทคโนโลยีจะทำให้กลุ่มเป้าหมายเกิดการเปลี่ยนแปลง นอกจากนี้ยังมีนโยบายอื่นๆ ที่เชื่อว่าเทคโนโลยีทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมาย ถึงแม้ว่าจะไม่บรรลุวัตถุประสงค์ก็ตาม ปัญหาด้านสังคมอื่นๆ ยังเกิดขึ้นจากการไม่สามารถนำเทคโนโลยีมาใช้ เช่น ปัญหามลพิษที่ออกมาจากรถยนต์ การเก็บของเสียจากโรงงานนิวเคลียร์ และการควบคุมโรคพิษพันธุ

2.1.2 ความหลากหลายในพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายที่จะต้องควบคุม (Diversity of Target Group Behavior) ถ้ายังมีความหลากหลายของพฤติกรรมที่ได้ระบุไว้ในนโยบายมีมากเท่าไร ก็จะยิ่งยากที่จะทำให้ นโยบายนั้นมีความชัดเจน และยากที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น

2.1.3 อัตราส่วนร้อยละของกลุ่มเป้าหมายจากจำนวนประชากร (Percentage Target Group) โดยทั่วไปถ้าร้อยละของกลุ่มเป้าหมายที่ต้องเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมยังมีน้อยก็จะยังเป็นผลดีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ และทำให้เกิดการบรรลุวัตถุประสงค์ได้ง่ายขึ้น

2.1.4 ขอบเขตพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายที่จะต้องเปลี่ยนแปลง (Extent of Behavioral Change) จำนวนของการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมที่ได้ระบุไว้ในเงื่อนไขและวัตถุประสงค์ของนโยบายก็คือ จำนวนบุคคลที่อยู่ในกลุ่มเป้าหมายและจำนวนการเปลี่ยนแปลงที่กลุ่มเป้าหมายนั้นต้องการ ซึ่งถ้ามีความต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมมากเท่าไรก็จะทำให้การปฏิบัติงานเพื่อแก้ไขปัญหสำเร็จยากขึ้นเท่านั้น

สรุปได้ว่าปัญหาบางอย่างสามารถแก้ไขได้ง่ายขึ้น ถ้า 1) มีทฤษฎีที่มีความน่าเชื่อถือและเหมาะสมต่อการแก้ปัญหา และสามารถวัดการเปลี่ยนแปลงของปัญหาได้โดยง่าย ตลอดจนมีเทคโนโลยีช่วยในการแก้ไขปัญหา 2) ความหลากหลายของพฤติกรรมที่เป็นสาเหตุของปัญหามีน้อย 3) สามารถชี้ชัดลงไปได้โดยง่ายว่ากลุ่มเป้าหมายเป็นใคร และกลุ่มเป้าหมายควรเป็นเพียงกลุ่มเล็กๆ ของประชากร และ 4) พฤติกรรมที่จะต้องเปลี่ยนแปลงมีไม่มาก แต่อย่างไรก็ตาม การแก้ปัญหายังขึ้นอยู่กับตัวแปรด้านอื่นๆ ด้วย

2.2 กลุ่มตัวแปรด้านความสามารถของนโยบายในการกำหนดโครงสร้างการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Ability of Statute to Structure Implementation)

การตัดสินใจเบื้องต้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องมีการระบุถึงปัญหาและแปลงออกมาให้เป็นวัตถุประสงค์ที่จะต้องดำเนินการ และต้องสามารถที่จะสร้างโครงสร้างการปฏิบัติงานโดยอาศัยการคัดเลือกหน่วยงานที่ทำหน้าที่ปฏิบัติการ หรือจัดสรรทรัพยากรด้านการเงินให้กับหน่วยงาน หรือเปิดโอกาสให้กับหน่วยงานอื่นนำไปปฏิบัติ จากขอบเขตของนโยบายที่ถูกแปลงออกมาเป็นวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน และการนำทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมที่สามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว จะต้องคำนึงถึงตัวแปรสำคัญต่างๆ 7 ตัวแปรดังต่อไปนี้

2.2.1 นโยบายอยู่ภายใต้ทฤษฎีที่มีเหตุมีผล (Validity of Causal Theory Underlying Statute) การระบุเงื่อนไขของวัตถุประสงค์และการมอบอำนาจความรับผิดชอบให้กับหน่วยงานปฏิบัติการ จะทำให้สามารถปฏิบัติงานได้ตามที่เสนอ และสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ ทฤษฎีดังกล่าวประกอบไปด้วยองค์ประกอบสองประการ คือ “ความมีเหตุมีผลทางวิชาการ” และ “ประสิทธิผลของการนำไปปฏิบัติ” โดยองค์ประกอบตัวแรกเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายและการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย ส่วนองค์ประกอบตัวหลังนั้นจะเกี่ยวข้องกับความสามารถของหน่วยปฏิบัติในการที่จะเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อกลุ่มเป้าหมายนั้นน้อยที่สุด

2.2.2 ความชัดเจนและเที่ยงตรงของวัตถุประสงค์ของนโยบาย (Precision and Clear Ranking of Statutory Objectives) การจัดลำดับความสำคัญของนโยบายที่เกี่ยวข้องเป็นสิ่งที่ไม่ได้ในการประเมินผล เช่นเดียวกับทิศทางที่ชัดเจนในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และความเพียงพอของทรัพยากรที่มีในการสนับสนุนการดำเนินการตามวัตถุประสงค์นั้น

2.2.3 หน่วยปฏิบัติมีงบประมาณเพียงพอ (Financial Resources Available to Implementing Agency) เงินมีความสำคัญมากในการจ้างบุคลากร เจ้าหน้าที่ และใช้ในการวิเคราะห์ด้านเทคนิคที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย การจัดการโครงการ และการตรวจสอบด้าน

ความร่วมมือจากหน่วยงานต่างๆ

2.2.4 ความเป็นปึกแผ่นของสถาบันและลำดับชั้นต่างๆ ภายใน และระหว่าง หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (The Extent of Hierarchical Integration Within and Among Implementing Institutions) ได้มีผลการศึกษาเรื่องการนำนโยบายด้านบริการสังคมไปปฏิบัติ และ พบว่า อุปสรรคที่สำคัญในการลงมือปฏิบัติงานอยู่ที่ความยากในการที่จะขอความร่วมมือใน การปฏิบัติงานจากหน่วยงานที่เป็นตัวแทนหรือระหว่างหน่วยงานที่ถึงมีอำนาจเบ็ดเสร็จใน การปฏิบัติงาน ดังนั้นสิ่งที่สำคัญที่สุดในการนำนโยบายไปปฏิบัติก็คือ ความเป็นปึกแผ่นของ สถาบันที่เกี่ยวข้องซึ่งสามารถวัดได้โดยตัวชี้วัดต่างๆ เช่น จำนวนของมติหรืออุดมการณ์ที่ชัดเจน ที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์

2.2.5 กฎที่ใช้ในการตัดสินใจของหน่วยงานปฏิบัติการเอื้อต่อการบรรลุ วัตถุประสงค์ของนโยบาย (Extent to Which Decision Rules of Implementing Agencies Are Supportive of Statutory Objectives) นอกเหนือจากการให้วัตถุประสงค์ที่ชัดเจนและเที่ยงตรงแล้ว การนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องคำนึงถึงแรงกระตุ้นที่ทำให้เกิดความร่วมมือจากหน่วยงานที่เป็น ผู้ปฏิบัติ

2.2.6 การมอบหมายงานให้บุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบาย ไปปฏิบัติสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย (Assignment to Implementing Agencies/Officials Committed to Statutory Objectives) โดยพิจารณาจากหน่วยงานที่รับผิดชอบ จะต้องเห็นว่านโยบายที่นำไปปฏิบัติมีความสำคัญอยู่ในลำดับสูง (High Priority) และนโยบายนั้น ต้องให้ความสำคัญต่อการคัดสรรผู้ปฏิบัติงาน (Top Implementing Officials) ซึ่งให้การสนับสนุน วัตถุประสงค์ของนโยบายอย่างเหมาะสม

2.2.7 การเข้ามามีส่วนร่วมในการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบุคคลภายนอก (Extent to Which Opportunities for Participation by Actors External to the Implementing Agencies are Biased Toward Supporters of Statutory Objectives) โดยพิจารณาจากกลุ่มเป้าหมาย ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ และสถาบันนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการว่ามีส่วนเกี่ยวข้องมากน้อย เพียงใดในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

กล่าวโดยสรุป การกำหนดนโยบายอย่างระมัดระวังจะช่วยให้การปฏิบัติงานบรรลุ วัตถุประสงค์ได้ง่ายยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายที่ต้องการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของ กลุ่มเป้าหมายเพื่อให้เกิดการบรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งจะสำเร็จได้โดย 1) การใช้ทฤษฎีที่เป็นเหตุ เป็นผลที่มีความเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมอันพึงปรารถนา 2) มีการเรียงลำดับ ความสำคัญของวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน 3) มีการจัดสรรงบประมาณอย่างเพียงพอให้กับหน่วยงาน

ที่ทำหน้าที่ปฏิบัติงาน 4) จำนวนมติที่กำหนดในกระบวนการของการปฏิบัติงานมีน้อยและ การสนับสนุนในการแก้ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น 5) กฎระเบียบที่ใช้ในการตัดสินใจของ หน่วยงานที่ปฏิบัติงานมุ่งให้เกิดการบรรลุวัตถุประสงค์ 6) การปฏิบัติงานได้ถูกมอบหมายไปยัง หน่วยงานที่มีความรับผิดชอบ และ 7) หน่วยงานภายนอกที่มีส่วนเกี่ยวข้องนั้นช่วยสนับสนุน การปฏิบัติงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย

2.3 กลุ่มตัวแปรที่ไม่ใช่เงื่อนไขของนโยบายที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Non-Statutory Variables Affecting Implementation)

ผลลัพธ์ของนโยบายที่มาจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่ปฏิบัติมักจะมี ความเกี่ยวข้องกัน ระหว่างโครงสร้างทางกฎหมายและกระบวนการทางการเมือง ในขณะที่นโยบายได้ให้แนวทาง เพียงเล็กน้อย ซึ่งทำให้ผู้ปฏิบัติทำหน้าที่อย่างไม่เป็นอิสระเท่าที่ควร เนื่องจากไม่มีความแน่นอน ทางการเมือง และปัญหาภายในท้องถิ่นอยู่ตลอดเวลา การกำหนดนโยบายที่ดีจะสามารถแก้ไข ปัญหาเหล่านี้ได้โดยจะเป็นแนวทางที่เหมาะสมที่ช่วยรับมือกับการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงของ ประชาชนในระยะสั้น และเป็นสิ่งที่ช่วยทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมอย่างกว้างขวางมาก ขึ้น ซึ่งกลุ่มตัวแปรดังกล่าวประกอบด้วยตัวแปรที่สำคัญ 6 ตัวแปร ดังต่อไปนี้

2.3.1 ความแปรปรวนของการตัดสินใจทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี ของรัฐบาลในแต่ละช่วงเวลาที่มีผลต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย (Variation Over Time And Among Governmental Jurisdictions in Social, Economy and Technological Conditions Affecting the Attainability of Statutory Objectives) ความแปรปรวนดังกล่าวประกอบด้วย 1) ความแปรปรวน ของสถานะเศรษฐกิจ สังคม ที่มีผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบาย 2) ความแปรปรวนของสถานะ เศรษฐกิจสังคมในท้องถิ่น และความรุนแรงของปัญหาที่ทำให้เกิดอุปสรรคในการบรรลุ ความสำเร็จ ของการปฏิบัติงาน 3) การสนับสนุนของนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของ ประชาชน และความปลอดภัยของแรงงานเกี่ยวข้องกับความแปรปรวนของสถานะเศรษฐกิจซึ่งมี ส่วนสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม 4) ในกรณีของนโยบายที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับ เทคโนโลยีการเปลี่ยนแปลงก็คือ ขาดการเปลี่ยนแปลงในแนวคิดหรือรูปแบบของเทคโนโลยีอย่าง ต่อเนื่อง เป็นสิ่งที่สำคัญมาก โดยสรุปแล้วสถานะเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีเป็นตัวแปร พื้นฐานที่มีต่อผลลัพธ์ของนโยบายจากการปฏิบัติงานของหน่วยงาน และเป็นสิ่งที่ผลักดันให้ การปฏิบัติงานสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้

2.3.2 ระดับความต่อเนื่องของความสนใจที่สื่อมวลชนมีต่อปัญหา (The Amount and Continuity of Media Attention to Problem Addressed by a Statute) สื่อมวลชนมี ความสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยเหตุผล 2 ประการ คือ 1) สื่อมวลชนเป็นตัวแปรสำคัญ

ต่อการหาข้อยุติระหว่างปัจจัยของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในด้านเศรษฐกิจ สังคม และทำให้ประชาชนทั่วไปเกิดการยอมรับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว และ 2) แนวโน้มของสื่อโทรทัศน์และหนังสือพิมพ์จะมีบทบาทสำคัญมากในการเปลี่ยนทัศนคติของประชาชนท่ามกลางความสับสนของกลุ่มผู้ได้รับผลประโยชน์มากมาย

2.3.3 ความแปรปรวนในด้านการสนับสนุนของประชาชนที่มีต่อนโยบาย (Variations Over Time and Jurisdiction in Public Support for Statutory Objectives) ประชาชนทั่วไปสามารถสนับสนุนกระบวนการปฏิบัติงานของหน่วยงานรัฐได้ 3 ทางด้วยกัน คือ 1) การแสดงความคิดเห็น 2) การแสดงหลักฐานทางกฎหมายที่มุ่งเน้นให้เห็นคุณค่าของนโยบายนั้น โดยเฉพาะในกรณีที่มีความเห็นเป็นส่วนใหญ่ และ 3) การทำผลสำรวจ (Poll) โดยองค์การต่างๆ

2.3.4 การเปลี่ยนแปลงด้านทรัพยากรและทัศนคติของประชาชนที่มีต่อวัตถุประสงค์และผลิตผลของนโยบายที่ได้จากหน่วยงานที่เป็นผู้ปฏิบัติ (Changes in the Resources and Attitude of Constituency Groups Toward Statutory Objectives and the Policy Outputs of Implementing Institutions) โดยทั่วไปพฤติกรรมด้านความสนใจของประชาชนจะลดลงไปตามระยะเวลา โดยทั่วไปนโยบายใหม่ๆ จะได้รับความสนใจจากประชาชนโดยเฉพาะนโยบายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาสังคม เช่น การคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งความสนใจจะลดลงเมื่อประชาชนหรือสื่อมวลชนหันไปให้ความสนใจกับนโยบายอื่นแทน เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวหน่วยงานจะต้องผลักดันให้ปัญหาหันผ่านเข้ามาพิจารณาในขั้นตอนแรกเสียก่อน และจะต้องอาศัยการสนับสนุนจากหน่วยงานที่รับผิดชอบในการลงมือปฏิบัติหน้าที่และผู้นำประเทศในการตัดสินใจรับเข้าเป็นนโยบาย

2.3.5 การนำนโยบายไปปฏิบัติได้รับการสนับสนุนอย่างต่อเนื่องจากผู้นำหรือกลุ่มผู้มีอำนาจ (Continued Support for Statutory Objectives Among Sovereigns of Implementing Institutions) โดยพิจารณาถึงจำนวนและทิศทางของปัญหาที่ถูกมองข้ามและขอบเขตของนโยบายใหม่และนโยบายที่ขัดแย้งกัน ปัญหาที่มักจะเกิดขึ้นในการปฏิบัติงานก็คือ การที่หน่วยงานพยายามปฏิบัติงานเพื่อมุ่งบรรลุวัตถุประสงค์ของผู้นำ ซึ่งใช้นโยบายที่แตกต่างกัน เช่น ในกรณีของทิศทางในการปฏิบัติงานของหัวหน้าที่มาจากพรรคการเมืองต่างกัน อาจทำให้เกิดการปฏิบัติงานที่มองข้ามปัญหาและทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการใช้ทรัพยากรด้านการเงินและกฎระเบียบของหน่วยงานได้

2.3.6 ทักษะผู้นำและการยอมรับในนโยบายของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (Commitment and Leadership Skill of Implementing Officials) ตัวแปรนี้มีความสำคัญและมีผลอย่างมากต่อผลลัพธ์ของนโยบายที่มาจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่ปฏิบัติการ ตัวแปรนี้จะประกอบไป

ด้วยองค์ประกอบ 2 ประการคือ 1) ทิศทางและลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์ในแต่ละนโยบาย และ 2) ทักษะในการเลือกทำในสิ่งที่ดีกว่า เช่น ความสามารถในการพิจารณาเลือกใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด อย่างไรก็ตาม ทักษะผู้นำก็เป็นแนวคิดอีกอย่างที่ยอธิบายได้ยาก ในขณะที่ทุกคนรู้ถึงความสำคัญ แต่ก็สามารถนำไปใช้ได้แตกต่างกันตามสถานการณ์ต่างๆ และยากที่จะทำนายว่าบุคคลจะสามารถบรรลุถึงความสำเร็จ โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อให้เกิดการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายอย่างไร

โดยสรุปการพิจารณาตัวแปรในกลุ่มที่ 2 เป็นการกำหนดโครงสร้างพื้นฐานของนโยบาย ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องทางการเมือง ส่วนการพิจารณาตัวแปรกลุ่มที่ 3 เป็นการพิจารณาถึงความผันแปรของเงื่อนไขต่างๆ ที่มีอยู่นอกเหนือนโยบายแต่เป็นเงื่อนไขที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาและขณะเดียวกันก็ส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติมากเช่นเดียวกัน

2.4 ตัวแปรตาม (Dependent Variables) หรือขั้นตอนของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Stages in the Implementation Process)

ตัวแปรตามเป็นตัวแปรที่เกิดจากตัวแปรอิสระทั้ง 3 กลุ่ม ซึ่งได้แก่ กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้ง 5 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นที่ 1 ผลผลิตของนโยบายที่เกิดขึ้นจากหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Outputs) เป็นขั้นตอนการแปรวัตถุประสงค์ของนโยบายให้เป็นวิธีการปฏิบัติที่เฉพาะเจาะจง ซึ่งเกี่ยวข้องกับการกำหนดวิธีการในการตัดสินใจ และการบังคับใช้มาตรการที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจ เป็นขั้นตอนที่ต้องใช้ความพยายามสูงมากในการสร้างการยอมรับและความร่วมมือจากข้าราชการที่จะนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ในขณะเดียวกันก็อาจจะเกิดการต่อต้านและนำไปสู่ความล่าช้า (Red Tape) ได้

ในบางครั้งความแตกต่างระหว่างวัตถุประสงค์ของนโยบายกับการตัดสินใจอาจเกิดขึ้นได้ แต่อย่างไรก็ตามความแตกต่างดังกล่าวจะลดลงได้หากวัตถุประสงค์ของนโยบายมีความชัดเจน (Unambiguous) การมอบหมายภารกิจที่มีความสำคัญสูง (High Priority) เพื่อให้ผู้ปฏิบัติเห็นความสำคัญ การลดประเด็นการโต้แย้ง (Veto Points) ให้น้อยที่สุด การสร้างแรงจูงใจเพื่อเอาชนะผู้ปฏิบัติที่ไม่เห็นด้วย (Recalcitrant) การจัดสรรทรัพยากรด้านการเงินอย่างเพียงพอ (Sufficient Financial Resources) และการกำหนดกฎเกณฑ์การตัดสินใจจะช่วยให้นโยบายสำเร็จได้ นอกจากนี้ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติยังขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารที่ให้การสนับสนุนนโยบาย โดยการเข้าแทรกแซงในกระบวนการเพื่อให้ความช่วยเหลือด้านทรัพยากร และจัดการกับการต่อต้านจากกลุ่มเป้าหมาย

อย่างไรก็ตาม แม้การดำเนินการจะอยู่ภายใต้เงื่อนไขของหน่วยปฏิบัติและระบบการเมือง ในการนำนโยบายไปปฏิบัติมักจะเผชิญกับปัญหาด้านความยั่งยืนของนโยบาย โดยเฉพาะเมื่อ ระยะเวลาได้ผ่านไปหลายปี เช่น เมื่อเวลาในการบังคับใช้กฎหมายมากกว่า 5 ปีขึ้นไปมักจะเกิด ความตึงเครียด (Tension) และความขัดแย้ง (Conflicts) ของนโยบายในการที่จะเปลี่ยนแปลง พฤติกรรมของบุคคล ยิ่งกว่านั้นความเสื่อมถอยของกลยุทธ์ที่ให้การสนับสนุนนโยบาย มักจะลดลงตลอดเวลา ด้วยเหตุนี้จึงตั้งสมมติฐานไว้ว่า เมื่อช่วงเวลาก่อนผ่านไป 5 ถึง 7 ปี ผู้สนับสนุน หรือผู้นำนโยบายไปปฏิบัติจะ 1) เปลี่ยนแปลงหรือทำให้เกิดความล่าช้า หรือเพิกเฉยต่อ วัตถุประสงค์ของนโยบายเพื่อที่จะเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของกลุ่ม เป้าหมายน้อยลง และ 2) ลด การโต้แย้งโดยการใช้เงินประเภทต่างๆ ซึ่งในข้อเท็จจริงแล้วอาจจะเป็นไปได้ที่จำเป็นต้องมีการเพิ่ม การใช้จ่ายเงินเพื่อทำให้ผลผลิตของหน่วยปฏิบัติมีสม่ำเสมอถึงแม้เวลาได้ล่วงเลยไปมากแล้วก็ตาม

ขั้นที่ 2 กลุ่มเป้าหมายยอมรับการปฏิบัติตามนโยบาย (Target Group Compliance) แม้ว่า โดยทั่วไปประชาชนจะแสดงตนที่จะปฏิบัติตามนโยบาย แต่จากผลการศึกษาในหลายๆ เรื่อง แสดง ให้เห็นว่าพฤติกรรมการยอมรับปฏิบัติตามจะเกี่ยวข้องกับการที่บุคคลได้พิจารณาถึงผลได้ผลเสียที่ตน จะได้รับเมื่อปฏิบัติตามนโยบายนั้นเป็นหลักการศึกษาดังกล่าวจึงเสนอแนะว่า หากต้องการให้เกิด การยอมรับปฏิบัติตามนโยบายจะต้องสืบหาผู้ที่ไม่ยอมรับปฏิบัติตาม และสามารถดำเนินการให้พวกเขา ปฏิบัติตามอย่างได้ผล หรือจะต้องมีการลงโทษต่อผู้ไม่ปฏิบัติตาม หรืออาจจะต้องสร้างทัศนคติของ กลุ่มเป้าหมายให้กลายเป็นความชอบธรรมในการปฏิบัติตามนโยบาย หรือต้องลงทุนที่จะทำให้ กลุ่มเป้าหมายได้ปฏิบัติตามนโยบาย

จากกรอบการวิเคราะห์ของซาบาเตียร์ และแมชมาเนียน พบว่า โอกาสที่จะลงโทษ (Sanctions) ฝ่ายที่ไม่ยอมรับปฏิบัติตามนโยบายเกิดจาก 1) การกำหนดประเภทและความรุนแรงของ การลงโทษไว้ในนโยบาย 2) การจัดสรรทรัพยากรให้แก่หน่วยปฏิบัติเพื่อติดตามว่ามีใครบ้างไม่ยอมรับ ปฏิบัติตามนโยบาย 3) การสนับสนุนโดยการให้ทรัพยากรเพิ่มเติมแก่หน่วยปฏิบัติ เพื่อให้ติดตามผู้ ที่ยอมรับดำเนินการตามนโยบายและผลักดันให้เกิดการปฏิบัติตาม 4) การสร้างความผูกพันให้ ข้าราชการในหน่วยปฏิบัติ เพื่อทำให้ผู้ที่ไม่ยอมรับปฏิบัติตามได้แก้ไขพฤติกรรม และ 5) ลดประเด็น การโต้แย้งที่เกิดขึ้นเพื่อที่จะให้เกิดความชอบธรรมในการปฏิบัติตามนโยบาย แต่อย่างไรก็ตามใน ภาพรวมแล้วบุคคลอาจมีเหตุผลที่แสดงพฤติกรรมบนพื้นฐานของความเชื่อ

ขั้นที่ 3 ผลกระทบอย่างแท้จริงต่อหน่วยปฏิบัติ (Actual Impact) เป็นขั้นตอนที่อธิบาย ถึงความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย โดยพิจารณาจาก 1) ผลผลิตของหน่วยปฏิบัติมีความ สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย 2) กลุ่มเป้าหมายพยายามยอมรับผลผลิตของนโยบาย

3) ไม่มีการพลิกสถานการณ์ (Subversion) อย่างรุนแรงต่อผลผลิต หรือผลกระทบที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งต่อนโยบายหลัก และ 4) นโยบายได้รวมเอาทฤษฎีที่มีความเป็นเหตุเป็นผลเพื่อสร้างให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย แม้ขั้นตอนนี้จะเป็นการพิจารณาถึงความสอดคล้องระหว่างผลกระทบของนโยบายและวัตถุประสงค์ แต่ก็มีประเด็นที่ควรกล่าวถึงอีก 2 ประการ คือ 1) การนำนโยบายไปปฏิบัติอาจจะไม่บรรลุวัตถุประสงค์ถ้าหากเกิดการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมหรือเทคโนโลยี 2) การจัดประเภทของผลกระทบของนโยบายอาจจะวัดการเปลี่ยนแปลงได้ในระยะยาว (Long Term) หากมีผลประโยชน์ทางการเมือง เข้ามาเกี่ยวข้อง

ขั้นที่ 4 ผลกระทบที่สามารถรับรู้ได้ (Perceived Impacts) นักบริหารและนักวิเคราะห์จะให้ความสนใจต่อผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงของนโยบาย ซึ่งถือว่าเป็นสิ่งที่วัดได้ยากมาก ยิ่งไปกว่านั้นสิ่งที่ได้จากการประเมินผลโดยฝ่ายการเมืองมักจะเป็นผลกระทบในแง่ของการรับรู้ของประชาชน และผู้เกี่ยวข้องที่อยู่ในระบบย่อยของนโยบาย ผลกระทบที่สามารถรับรู้ได้ดังกล่าวจึงอาจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายได้

ผลกระทบที่สามารถรับรู้ได้ หมายถึง ผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงที่อาศัยค่านิยมของผู้รับรู้ (Values of the Perceiver) เป็นตัวชี้วัด โดยทั่วไปแล้วเรามักจะทราบว่าความสัมพันธ์ระหว่างการรับรู้ และการประเมินผลกระทบของนโยบายจะเกี่ยวข้องกัน ยิ่งไปกว่านั้นหากยอมรับว่าเกิดความไม่สอดคล้องเชิงทฤษฎี ผู้ปฏิบัติไม่ยอมรับผลกระทบที่ตนเองรับรู้ จะเกิดการมองว่าผลกระทบดังกล่าวไม่สอดคล้องกับนโยบาย หรือมองว่านโยบายนั้นไม่ถูกต้องตามหลักกฎหมายได้

ขั้นที่ 5 การทบทวนหรือปรับปรุงนโยบาย (Major Revision) เป็นขั้นตอนสุดท้ายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ กระบวนการปรับปรุงนโยบายจะเกิดขึ้นหลายครั้งในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนขนาดและทิศทางการเปลี่ยนแปลงนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ ดังนี้ คือ 1) ผลกระทบที่สามารถรับรู้จากการดำเนินการในกิจกรรมต่างๆ 2) การเปลี่ยนแปลงลำดับความสำคัญของนโยบายที่เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขในทางเศรษฐกิจสังคม 3) ทรัพยากรในการแข่งขันของฝ่ายการเมืองกลุ่มต่างๆ และ 4) การเปลี่ยนแปลงตำแหน่งและอำนาจของผู้ที่เกี่ยวข้องที่ให้การสนับสนุนและคัดค้าน

โดยสรุปแล้ว จากการนำกรอบการศึกษาของ ซาบาเดียร์ และแมชมาเนียน ไปประยุกต์ใช้ (Implication of the Framework) ให้ประสบผลสำเร็จ จะต้องดำเนินการตามเงื่อนไขต่อไปนี้

1. วัตถุประสงค์ของนโยบายจะต้องกำหนดให้ชัดเจนและมีความแน่นอน
2. นโยบายจะต้องมีพื้นฐานมาจากทฤษฎีที่เหมาะสมที่นำไปใช้ ในการวิเคราะห์

ปัจจัยสำคัญของการนำไปปฏิบัติ และมีการเชื่อมโยงของเหตุและผลที่ส่งผลต่อการบรรลุเป้าหมายของนโยบาย และขณะเดียวกันการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายและเงื่อนไขต่างๆ จะต้องสนองต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย

3. จะต้องมีการให้อำนาจแก่หน่วยปฏิบัติอย่างเพียงพอในการดำเนินการกับกลุ่มเป้าหมาย

และการใช้มาตรการแทรกซ้อนอื่นๆ รวมถึงการกำหนดโครงสร้างของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่จะทำให้กลุ่มเป้าหมายปฏิบัติตามได้มากที่สุด

4. ผู้นำของหน่วยปฏิบัติมีความสามารถทางการบริหารและมีทักษะทางการเมือง และมุ่งมั่นในการบรรลุเป้าหมายของนโยบาย

5. นโยบายต้องได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากประชาชน และผู้นำคนสำคัญทางฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ตลอดทั้งกระบวนการในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในขณะที่ฝ่ายตุลาการอาจจะทำตัวเป็นกลางหรือให้การสนับสนุนก็ได้

6. วัตถุประสงค์ของนโยบายจะต้องไม่ถูกโค่นล้มจากสาเหตุของความขัดแย้งและการเปลี่ยนแปลงสภาพเศรษฐกิจและสังคม แม้ว่าทฤษฎีที่รองรับนโยบายหรือการสนับสนุนจากฝ่ายการเมืองจะถูกทำลายไปก็ตาม

3. ตัวแบบของแฮมเบิลตัน

แฮมเบิลตัน (Hambleton, 1983; อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร. 2556: 166-169) ได้

ทำการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการวางแผนนโยบายและการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ และได้เสนอแนวคิดเรื่องระบบการวางแผนนโยบาย (Policy Planning System) ที่ใช้ในการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยแฮมเบิลตันได้เสนอรูปแบบการวิเคราะห์แนวคิดเรื่องระบบการวางแผน

นโยบายโดยใช้ทฤษฎี 3 ทฤษฎี ได้แก่ 1) ทฤษฎีการวางแผนการปฏิบัติงานอย่างเป็นขั้นตอน (Procedural Planning Theory) 2) ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ (Inter Organisational Theory) และ 3) ทฤษฎีวิฤติการณ์ทางการเงิน (Theory of Fiscal Crisis) จากการศึกษาของ

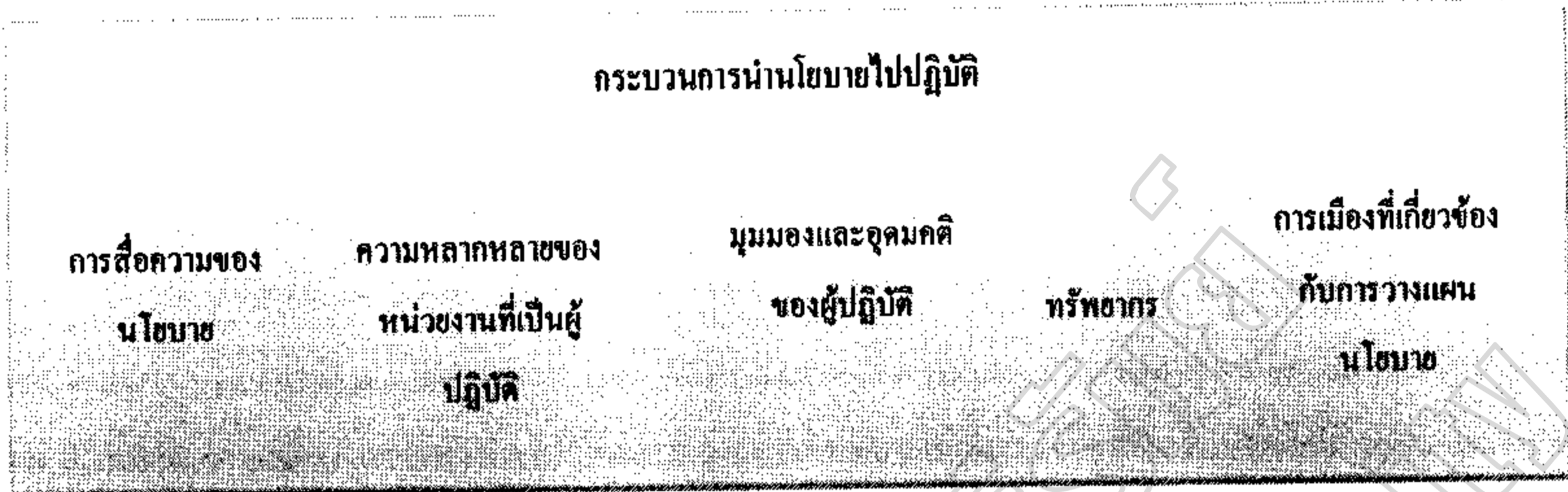
แฮมเบิลตันในเรื่องดังกล่าว ได้มีการนำปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของกระบวนการนำนโยบาย

ไปปฏิบัติมาพิจารณาถึง 5 ปัจจัย ได้แก่ 1) ปัจจัยด้านการสื่อความของนโยบาย 2) ปัจจัยด้านความ

หลากหลายของหน่วยงานที่เป็นผู้ปฏิบัติ 3) ปัจจัยด้านมุมมองและอุดมคติของผู้ปฏิบัติ

4) ปัจจัยด้านทรัพยากร และ 5) ปัจจัยด้านการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนนโยบายมาใช้ในการ

อธิบายด้วยตัวแบบของแฮมเบิลตัน แสดงดังภาพประกอบ 2.7



ภาพประกอบที่ 2.7 ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติของแฮมเบิลตัน
ที่มา : วรเดช จันทรรพร (2556 : 166)

แฮมเบิลตันได้พิจารณาถึงเทคนิคสำคัญประการหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ในขณะนั้น ซึ่งก็คือระบบของการวางแผนนโยบาย (Policy Planning System) หรือที่ใช้ในสหรัฐคือ PPBS (Planning-Programming Budgeting Systems) ซึ่งเป็นเทคนิคที่ได้มีการใช้อย่างแพร่หลายในหลายประเทศ เนื่องจากความไร้ประสิทธิภาพของการวางแผนการดำเนินงาน และความต้องการในการเพิ่มความสำคัญของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีมากขึ้น แนวคิดของการนำระบบการวางแผนนโยบายจึงถูกนำมาใช้ อันประกอบไปด้วย

1. การวิเคราะห์ถึงปัญหาและความต้องการของนโยบายที่เกิดขึ้นในสภาพแวดล้อมของท้องถิ่นและการสำรวจหาความสัมพันธ์ระหว่างกัน
2. การประสานงานระหว่างแผนก หรือหน่วยงานต่างๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องหรือขึ้นต่อกัน จึงต้องการสร้างให้เกิดความร่วมมือทั้งภายในและภายนอกองค์การดังกล่าว
3. การเน้นไปที่ตัวนโยบาย โดยเฉพาะบทบาทของนโยบายจากส่วนกลาง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลทางการเมืองที่มีต่อการพัฒนาการบริการสาธารณะในอนาคต
4. การแปลงสภาพบทบาทของงบประมาณ จากที่เคยเป็นเครื่องมือที่ใช้เพื่อควบคุมด้านการเงินมาเป็นเครื่องช่วยในการตัดสินใจที่มุ่งไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการ
5. ความเหมาะสมของนวัตกรรม เพื่อเสนอแนวทางใหม่ๆ ในการตอบสนองความต้องการที่เปลี่ยนแปลงของประชาชน
6. ระบบการตรวจสอบประสิทธิภาพของนโยบาย โครงการ และการนำไปปฏิบัติ เพื่อสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ด้วยการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่เกิดขึ้นในอดีตอย่างค่อเนื่อง แล้วนำกลับไปแก้ไขในขั้นการกำหนดนโยบายใหม่อีกครั้ง

อย่างไรก็ตาม แสมเบิลตันได้ตั้งข้อสังเกตถึงระบบการวางแผนนโยบายว่าควรจะต้องระมัดระวังในเรื่องต่อไปนี้เป็นเรื่องสำคัญ คือ การที่นโยบายแต่ละประเภทหรือแต่ละสาขานั้นมีความแตกต่างกันทำให้เกิดความแตกต่างของระบบการวางแผนงานในแต่ละหน่วยงาน ดังนั้นเพื่อศึกษาให้เห็นถึงความแตกต่างดังกล่าว การศึกษาครั้งนี้แสมเบิลตันได้ทำการศึกษาถึงนโยบายหลากหลายด้านด้วยกัน เช่น นโยบายด้านสุขภาพ นโยบายด้านบริการสังคม นโยบายด้านการใช้ที่ดิน และนโยบายด้านการลงทุนในที่อยู่อาศัย เป็นต้น แสมเบิลตันได้ใช้ระบบการวางแผนนโยบายมาอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในกระบวนการของการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยอาศัยมุมมองของทฤษฎี 3 ประการข้างต้น เพื่อแสดงให้เห็นถึงประโยชน์ของการใช้ระบบการวางแผนนโยบาย จึงขอนำเสนอทฤษฎีทั้งสาม ดังนี้

3.1 ทฤษฎีการวางแผนการปฏิบัติงานอย่างเป็นขั้นตอน เป็นทฤษฎีที่มีพื้นฐานมาจากแนวคิดของระบบโดยทั่วไป ซึ่งเน้นไปที่การใช้ระบบการวางแผนนโยบายเพื่อแสวงหาแนวทางการแก้ไขปัญหาอย่างสมเหตุสมผล ซึ่งมีขั้นตอนที่เกี่ยวข้องคือ การหาจุดมุ่งหมายของนโยบาย การวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ การแสวงหาทางเลือกของนโยบายโดยใช้วิธีตรรกะ การประเมินทางเลือกดังกล่าวอย่างเป็นระบบ และการวัดสมรรถนะของนโยบาย ทฤษฎีการวางแผนการปฏิบัติงานอย่างเป็นขั้นตอนช่วยให้องค์กรสามารถเรียนรู้จากประสบการณ์ในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ผ่านมาเพื่อนำมาปรับปรุงในการกำหนดนโยบายใหม่อีกครั้งหนึ่ง

3.2 ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ เน้นไปที่การใช้ระบบการวางแผนนโยบายเพื่อทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างองค์การและภายในองค์การ ซึ่งต้องพึ่งพากันและกัน ทรัพยากรดังกล่าวหมายถึงความรวมถึงกฎระเบียบในการปฏิบัติงาน ทรัพยากรทางการเงิน ทรัพยากรทางการเมือง และข้อมูลข่าวสารเพื่อช่วยลดความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในหน่วยงาน โดยอาศัยการเจรจาต่อรองในเรื่องของการใช้ทรัพยากรและผลประโยชน์ระหว่างหน่วยงานและภายในหน่วยงาน

3.3 ทฤษฎีวิกฤตการณ์ทางการเงิน เน้นไปที่การใช้ระบบการวางแผนนโยบายเพื่อเสนอให้มีการควบคุมทรัพยากรทางการเงินแบบรวมอำนาจ มากกว่าการให้อิสระแก่หน่วยงานท้องถิ่น เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และแรงกดดันจากหน่วยงานเบื้องบน โดยการเพิ่มการใช้จ่ายออกไป การรวมอำนาจทางการเงินนี้เองที่เป็นการช่วยป้องกันไม่ให้เกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินขึ้น

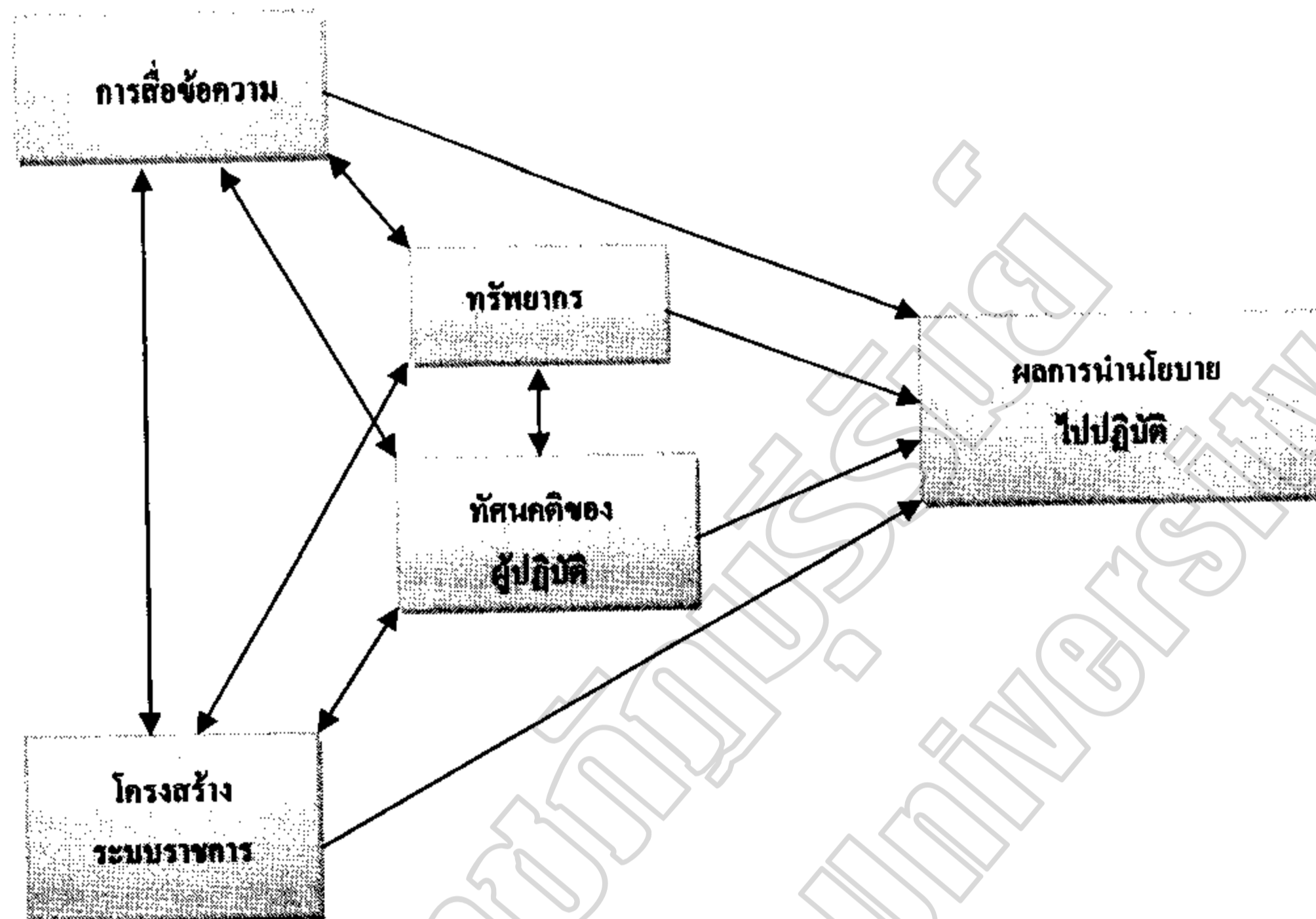
แสมเบิลตันได้อธิบายถึงความสัมพันธ์ของการวางแผนนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติคล้ายๆ กับนักวิชาการหลายท่าน คือ การมองกระบวนการทั้งสองออกเป็นแบบ Top-Down และ Bottom-Up โดยมองว่านโยบายและการนำไปปฏิบัติเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกัน โดยการวางแผนนโยบายนั้นเป็นเสมือนกระบวนการที่อยู่ในระดับบนหรือฝ่ายบริหาร และการปฏิบัติเป็น

เรื่องของระดับล่างและผู้ปฏิบัติที่จะต้องทำให้สำเร็จ การใช้ระบบการวางแผนในการวิเคราะห์กระบวนการดังกล่าวจึงสามารถนำแนวคิดของนโยบายที่เป็นแบบ Top-Down ร่วมกับแนวคิดแบบ Bottom-up ได้ ซึ่งระบบนี้จะคิดว่ากระบวนการดังกล่าวเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องกัน โดยมีกระบวนการปฏิสัมพันธ์และการต่อรองระหว่างกันตลอดเวลา

4. ตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยของเคววาร์ด

ตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย (Interactions Between Factor Model) เป็นตัวแบบในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแบบนี้นำเสนอโดย เคววาร์ด (Edwards, 1980; อ้างถึงใน สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2557 : 452-458) สรุปได้ดังนี้

ในทัศนะของ เคววาร์ด (Edwards) เห็นว่าการศึกษาแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติ เริ่มต้นจากความเป็นนามธรรมด้วยคำถามว่าอะไรคือเงื่อนไขเบื้องต้นสำหรับความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และอะไรคืออุปสรรคเบื้องต้นต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในการตอบคำถามดังกล่าว Edwards ได้เสนอให้พิจารณาจากปัจจัยสำคัญ 4 ประการ ที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ การสื่อสาร (Communication) ทรัพยากร (Resources) จุดยืนหรือทัศนคติของผู้ปฏิบัติ (Disposition or Attitudes) และ โครงสร้างระบบราชการ (Bureaucratic Structures) ปัจจัยทั้ง 4 ดังกล่าว มีทั้งบทบาทในการพึ่งพาและส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยแต่ละปัจจัยอาจจะช่วยส่งเสริมหรือเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ แนวทางในอุดมคติ คือ การสะท้อนความซับซ้อนของปัจจัยเหล่านี้โดยการอภิปรายไปพร้อมๆ กัน เคววาร์ด (Edwards) เน้นว่านักวิเคราะห์นโยบายจะต้องเข้าใจว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการพลวัต (Dynamic Process) ซึ่งเกี่ยวข้องกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรมากมาย ประเด็นสำคัญของการศึกษาก็คือ ทำไมปัจจัยเหล่านี้จึงมีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ และทำไมปัจจัยเหล่านี้จึงเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ การศึกษาเหล่านี้จะทำให้เข้าใจความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างชัดเจน สำหรับปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่าง ๆ ตามแนวความคิดของ เคววาร์ด (Edwards) สามารถแสดงให้เห็นได้ดังภาพประกอบ 2.8



ภาพประกอบ 2.8 ตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยของเควดวาร์ด
ที่มา : สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ (2556 : 454)

จากภาพประกอบ 2.8 Edwards ได้อธิบายบทบาทของปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติดังนี้

4.1 การสื่อสารข้อความ (Communication) เพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีประสิทธิภาพ ผู้ที่รับผิดชอบในการนำการตัดสินใจไปปฏิบัติจะต้องรู้ว่าตนกำลังจะทำอะไร คำสั่งในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องถูกถ่ายทอดไปสู่บุคลากรผู้ปฏิบัติอย่างเหมาะสม โดยจะต้องมีความชัดเจน (Clarity) ที่เที่ยงตรง (Accuracy) และมีความคงเส้นคงวา (Consistency) ถ้าผู้ตัดสินใจนโยบายประสงค์ที่จะเห็นการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยไม่มีกระบวนการอย่างชัดเจน ผู้ปฏิบัติอาจจะเข้าใจผิดต่อคำสั่งของผู้ตัดสินใจนโยบายและก่อให้เกิดความสับสนต่อผู้ปฏิบัติจนผู้ปฏิบัติไม่แน่ใจว่าจะต้องทำอะไร ปรัชญาการดังกล่าวจะเพิ่มโอกาสให้ผู้ปฏิบัติไม่นำนโยบายไปปฏิบัติตามความตั้งใจของผู้ตัดสินใจนโยบายหรือผู้สั่งการมากขึ้น การสื่อสารที่ไม่ครบถ้วนสมบูรณ์จะเป็นสาเหตุให้ผู้ปฏิบัติต้องใช้ดุลยพินิจของตนเพื่อพยายามที่จะแปลงความเป็นนามธรรมของนโยบายให้เป็นรูปธรรมที่สามารถปฏิบัติได้ สถานการณ์เช่นนี้อาจทำให้การใช้ดุลยพินิจของผู้ปฏิบัติแตกต่างไปจากความตั้งใจของผู้ตัดสินใจนโยบาย ดังนั้นแนวทางการปฏิบัติที่ไม่ได้รับการถ่ายทอดอย่างถูกต้อง หรือการถ่ายทอดที่บิดเบือน หรือการถ่ายทอดที่คลุมเครือและไม่มี

ความคงเส้นคงวาก็จะกลายเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ ในทางตรงกันข้าม ถ้าคำสั่งในการนำนโยบายไปปฏิบัติตายตัวเกินไป อาจเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติได้เช่นกัน เพราะจะไม่ก่อให้เกิดการสร้างสรรค์และการปรับตัวให้สอดคล้องกับสถานการณ์ ดังนั้น ผลกระทบของการสื่อข้อความต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงมิใช่ผลกระทบทางตรงเท่านั้น แต่ยังก่อให้เกิดผลกระทบทางอ้อมผ่านปัจจัย ทรัพยากร ทักษะของผู้ปฏิบัติ และโครงสร้างระบบราชการไปสู่การนำนโยบายไปปฏิบัติอีกด้วย

กล่าวโดยสรุป ยิ่งการตัดสินใจนโยบายและคำสั่งในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความเที่ยงตรงมากเพียงใดในการถ่ายทอดไปสู่ผู้ปฏิบัติจะยิ่งทำให้โอกาสของการนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จสูง ความผิดพลาดในการถ่ายทอดข้อความไปสู่ผู้ปฏิบัติคือสาเหตุเบื้องต้นของความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และการสื่อข้อความส่งผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

4.2 ทรัพยากร (Resources) ไม่ว่าคำสั่งการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีความชัดเจนและแน่นอนเพียงใด และไม่ว่าจะมีการถ่ายทอดข้อความที่เที่ยงตรงแค่ไหน ถ้าผู้ปฏิบัติที่รับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติขาดทรัพยากรที่จำเป็นจะต้องใช้ในการทำงานให้มีประสิทธิผล การนำนโยบายไปปฏิบัติก็จะไม่มีประสิทธิผลแต่อย่างใด ทรัพยากรที่สำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึงจำนวนบุคลากรที่พอเหมาะและมีความชำนาญเพียงพอในการทำงาน มีระบบสารสนเทศที่สอดคล้องและพอเพียง และได้รับความร่วมมือจากผู้เกี่ยวข้องเป็นอย่างดี ผู้มีอำนาจที่จะให้ความมั่นใจว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเป็นไปตามความตั้งใจ จะต้องจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ได้แก่ สถานที่ปฏิบัติงาน เครื่องมือ และงบประมาณที่จำเป็นจะต้องใช้ในการทำงานให้เหมาะสมการมีทรัพยากรไม่เพียงพอจะสื่อความหมายให้เห็นว่ากฎหมายจะไม่มีผลในการใช้บังคับ จะไม่มีการจัดบริการและไม่มีการพัฒนากระบวนการที่มีเหตุผล กล่าวโดยสรุป ทรัพยากรเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งทางตรงและทางอ้อม ถ้าปราศจากทรัพยากร นโยบายที่ปรากฏบนกระดาษจะไม่เหมือนกับนโยบายที่ถูกนำไปปฏิบัติให้ปรากฏเป็นจริง

4.3 จุดยืนหรือทัศนคติของผู้ปฏิบัติ (Disposition or Attitudes) เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างยิ่ง การนำนโยบายไปปฏิบัติจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ ผู้ปฏิบัติไม่เพียงแต่จะต้องรู้ว่าจะต้องทำอะไรและมี ความสามารถที่จะทำเท่านั้น แต่ผู้ปฏิบัติต้องมีความปรารถนาที่จะกระทำให้สำเร็จด้วย ผู้ปฏิบัติส่วนใหญ่สามารถที่จะใช้ดุลยพินิจในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งนี้เพราะเหตุผลสำคัญประการหนึ่งก็คือ การที่ผู้ปฏิบัติเป็นอิสระจากผู้บังคับบัญชาที่เป็นผู้กำหนดนโยบาย และเหตุผลอื่นคือ

ความซับซ้อนของตัวนโยบายเอง วิธีการที่ผู้ปฏิบัติใช้ดุลยพินิจของตนขึ้นอยู่กับจุดยืนหรือทัศนคติของผู้ปฏิบัติแต่ละคนที่มีต่อนโยบาย ในทางกลับกันทัศนคติของผู้ปฏิบัติจะได้รับอิทธิพลจากเป้าประสงค์ของนโยบาย โดยผู้ปฏิบัติจะพิจารณาว่านโยบายมีผลต่อผลประโยชน์ขององค์กรและของบุคลากรอย่างไร ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติอาจจะไม่มีจุดยืนที่มั่นคงในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เหมือนกับที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการ ด้วยเหตุผลดังกล่าวทำให้ผู้ตัดสินใจนโยบายต้องเผชิญกับความพยายามในการควบคุมจุดยืนของผู้ปฏิบัติ หรือพยายามลดการใช้ดุลยพินิจส่วนตัวของผู้ปฏิบัติให้น้อยที่สุด

กล่าวโดยสรุปผู้ปฏิบัติมีโอกาสในการใช้ดุลยพินิจในการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เพราะการสื่อข้อความจากผู้กำหนดนโยบายมักจะไม่ใช่ชัดเจนและคงเส้นคงวา และผู้ปฏิบัติส่วนใหญ่พอใจที่จะเป็นอิสระจากผู้บังคับบัญชา นโยบายบางนโยบายอาจจะขัดแย้งกับจุดยืนหรือทัศนคติของผู้ปฏิบัติอย่างมาก หรือขัดแย้งกับผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ขององค์กร ดังนั้นจุดยืนหรือทัศนคติของผู้ปฏิบัติในหลายกรณีจึงเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติและส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

4.4 โครงสร้างระบบราชการ (Bureaucratic Structure) ถึงแม้ว่าจะมีทรัพยากรอย่างเพียงพอในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และผู้ปฏิบัติรู้ว่าทำอะไร และมีความต้องการจะทำตามนโยบาย แต่การนำนโยบายไปปฏิบัติก็อาจจะประสบปัญหาอื่นได้อีก ทั้งนี้เพราะโครงสร้างของระบบราชการไม่สอดคล้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ การแบ่งส่วนงานขององค์กรอาจจะเป็นอุปสรรคต่อการประสานที่จำเป็นสำหรับการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ นโยบายที่มีความซับซ้อนต้องการความร่วมมือจากคนจำนวนมาก และอาจก่อให้เกิดความสูญเปล่าต่อทรัพยากรที่จำกัด การห้ามการเปลี่ยนแปลง การสร้างความสับสน ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และอาจส่งผลให้หน้าที่สำคัญถูกมองข้ามไป

ในขณะที่ผู้บริหารองค์กรพยายามพัฒนามาตรฐานของระเบียบปฏิบัติเพื่อใช้ในงานประจำวันที่ต้องเผชิญอยู่เสมอ จึงไม่สอดคล้องกับนโยบายใหม่ที่แตกต่างออกไป ดังนั้น เมื่อผู้ปฏิบัติในองค์กรต้องทำงานใหม่ อาจก่อให้เกิดการต่อต้านต่อการเปลี่ยนแปลง โดยการทำให้ล่าช้า ทำให้สูญเสียหรือการกระทำที่ไม่พึงปรารถนา ดังนั้นมาตรฐานของกฎระเบียบบางครั้งจึงเป็นอุปสรรคมากกว่าการส่งเสริมการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ

กล่าวโดยสรุปโครงสร้างระบบราชการมีอิทธิพลอย่างสำคัญต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ หลักการพื้นฐานประการหนึ่งของโครงสร้างของทุกองค์กร คือ มาตรฐานของระเบียบการปฏิบัติขององค์กร ซึ่งมีคุณค่าในการประหยัดเวลาของผู้ปฏิบัติมาก ทำให้ผู้ปฏิบัติ

สามารถตัดสินใจเกี่ยวกับงานประจำวันได้รวดเร็วยิ่งขึ้น และก่อให้เกิดแบบแผนในการปฏิบัติแก่เจ้าหน้าที่ขององค์กรที่มีขนาดใหญ่และซับซ้อน ในขณะที่เดียวกันก็จะก่อให้เกิดความยืดหยุ่น โดยบุคลากรสามารถโยกย้ายจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่งได้สะดวกและมีความเสมอภาคในการใช้กฎระเบียบ ข้อเสียประการหนึ่งเกี่ยวกับมาตรฐานของกฎระเบียบการปฏิบัติขององค์กร คือ ไม่มีการประเมินผลเพื่อการปรับปรุงให้เหมาะสมกับสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้กลายเป็นอุปสรรคของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากนี้การออกแบบเกี่ยวกับงานกิจวัตร (Routines) ในอดีต อาจเป็นอุปสรรคต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบาย เพราะระเบียบเดิมไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ใหม่ ๆ หรือแผนงานใหม่ ๆ ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการให้นำไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ

จากความสัมพันธ์เชิงตรรกะที่กล่าวมาทั้งหมด แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าปัจจัยต่างๆ ได้แก่ การสื่อข้อความ ทรัพยากร จุดยืนหรือทัศนคติของผู้ปฏิบัติ และโครงสร้างระบบราชการ ล้วนมีปฏิสัมพันธ์ทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อปัจจัยต่างๆ ด้วยกันเองและต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่ง เอ็ดเวิร์ด (Edwards) เรียกความสัมพันธ์เหล่านี้ว่า ผลกระทบทางตรงและทางอ้อมที่มีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Direct and Indirect Impact on Implementation)

5. ตัวแบบการกระจายอำนาจของชีมา และ รอนดินेलลี

ชีมา และ รอนดินेलลี (Cheema & Rondinelli, 1983; อ้างถึงใน มยุรี อนุমানราชชน. 2556 : 98-100) ได้พัฒนาตัวแบบนี้เพื่อศึกษาแผนงานการกระจายอำนาจในการนำนโยบายไปปฏิบัติในเอเชีย โดยให้ความสำคัญกับสมรรถนะขององค์กรท้องถิ่นในการพัฒนาชนบท ผลการศึกษาปรากฏว่า ปัจจัย 4 กลุ่ม ที่มีอิทธิพลต่อผลการปฏิบัติงานและผลกระทบของการนำแผนงานการกระจายอำนาจไปปฏิบัติในระดับท้องถิ่น ได้แก่ เงื่อนไขทางสภาพแวดล้อม ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร ทรัพยากรขององค์กรที่นำแผนงานไปปฏิบัติ และคุณลักษณะและสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติงาน โดยมีรายละเอียดดังนี้

5.1 เงื่อนไขทางสภาพแวดล้อม สภาพแวดล้อมทางสังคม หมายถึง สิ่งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติและสิ่งที่มีมนุษย์สร้างขึ้น ในที่นี้ปัจจัยสภาพแวดล้อมทางสังคมหมายถึง รูปแบบทางการเมือง โครงสร้างการกำหนดนโยบาย ข้อจำกัดด้านทรัพยากร ปัจจัยทางสังคมและวัฒนธรรม ผลประโยชน์ของแผนงานต่อองค์กร และความพอใจของโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ ซึ่งได้แก่ การติดต่อสื่อสาร ความเชื่อมโยงระหว่างองค์กร และการจัดการเชิงบูรณาการ ปัจจัยเหล่านี้มีความสัมพันธ์/อิทธิพลต่อปัจจัยในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตามตัวแบบการกระจายอำนาจ ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร ทรัพยากรขององค์กร คุณลักษณะและสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติงาน รวมทั้งมีความสัมพันธ์/อิทธิพลต่อผลการปฏิบัติงาน และผลกระทบต่อชุมชน/สังคม/

ประเทศโดยตรงและโดยอ้อม ยิ่งกว่านี้ผลการปฏิบัติงานและผลกระทบของนโยบายยังส่งผลสะท้อนกลับไปสู่เงื่อนไขทางสภาพแวดล้อมอีกต่อหนึ่ง เงื่อนไขทางสภาพแวดล้อมเหล่านี้อาจเป็นปัจจัยสนับสนุนหรือปัจจัยขัดขวางความสำเร็จของนโยบาย

5.2 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ หน่วยงาน/องค์การ ที่เกี่ยวข้องหลาย ๆ ฝ่ายจะต้องปฏิสัมพันธ์และประสานงานกัน ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงาน/องค์การภาครัฐระดับชาติ ระดับภูมิภาค ระดับท้องถิ่น และหน่วยงาน/องค์การภาคประชาชน เช่น องค์การพัฒนาเอกชนกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มอิทธิพล เป็นต้น หน่วยงาน/องค์การเหล่านี้อาจมีความสัมพันธ์ในลักษณะถูกควบคุม และประเมินผลการปฏิบัติงาน โดยหน่วยงานระดับที่สูงขึ้นไป ปัจจัยความสัมพันธ์ระหว่างองค์การมีความสัมพันธ์/อิทธิพลต่อผลการปฏิบัติงาน และผลกระทบของนโยบายโดยผ่านปัจจัยคุณลักษณะและสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติงาน ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การนี้เกี่ยวข้องอย่างมากกับปัจจัยต่างๆ ได้แก่ ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย

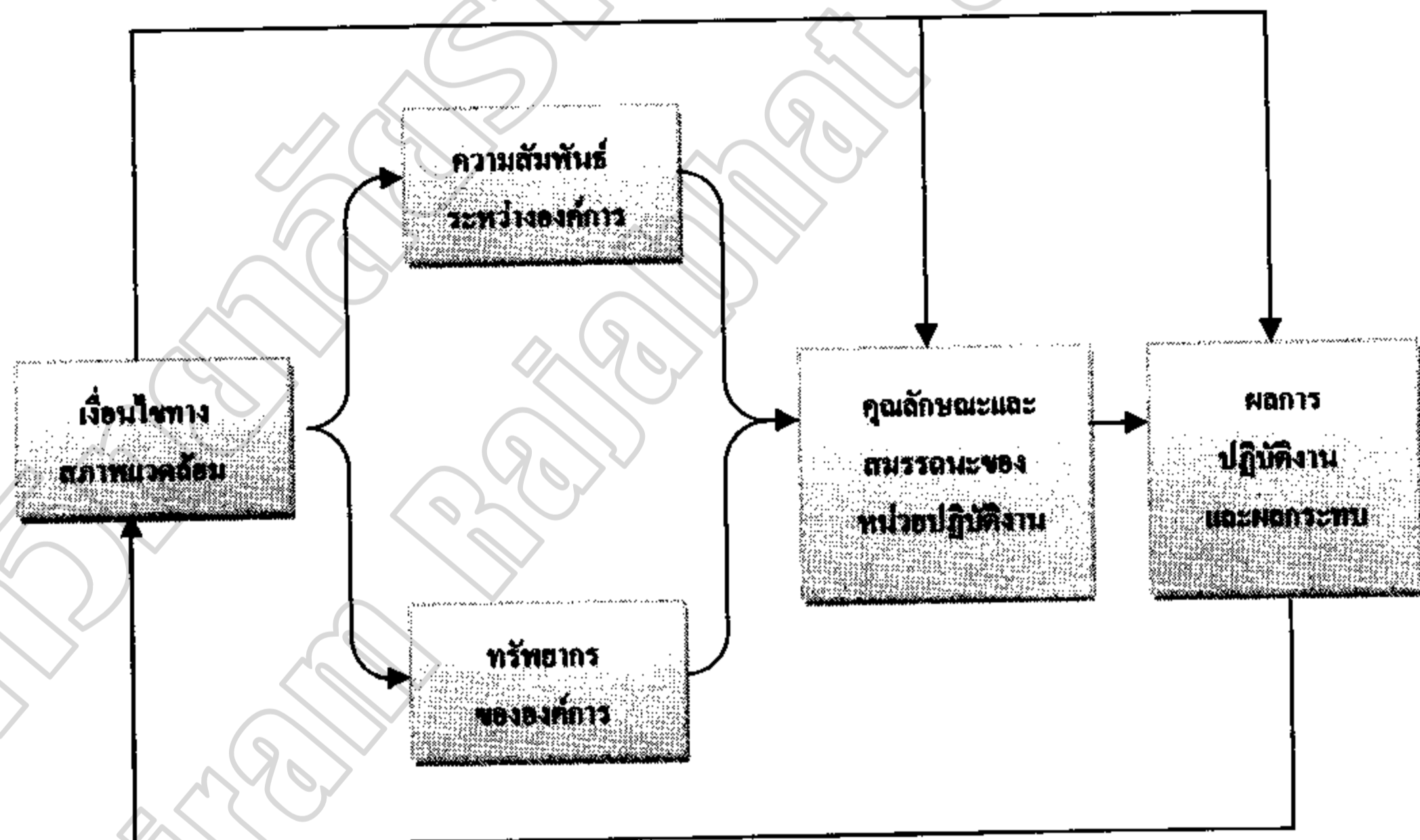
ความเหมาะสมของการมอบหมายหน้าที่ระหว่างหน่วยงาน/องค์การที่รับผิดชอบ ระเบียบและมาตรฐานในการดำเนินงานตามนโยบาย การจัดสรรงบประมาณ การประเมินผลนโยบาย การติดต่อสื่อสารระหว่างองค์การในระดับต่าง ๆ และการได้รับการสนับสนุนด้านกิจกรรมของโครงการ/แผนงาน/นโยบาย จากผู้บริหารระดับสูงขณะดำเนินงานตามนโยบาย

5.3 ทรัพยากรขององค์การที่นำแผนงานไปปฏิบัติ องค์การที่ได้รับมอบหมายให้นำนโยบาย/แผนงาน/โครงการ ไปปฏิบัติ ต้องได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณ ด้านอำนาจหน้าที่ ในขอบเขตที่เหมาะสมกับการดำเนินงาน เช่น อำนาจในการวางแผน อำนาจในการจัดสรรทรัพยากร เป็นต้น การสนับสนุนจากนักการเมือง ผู้บริหารระดับสูงและระดับรองๆ ลงมาที่เกี่ยวข้องเป็นสิ่งสำคัญมาก โดยเฉพาะกรณีการถ่ายโอนอำนาจให้หน่วยงาน/องค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ มักเกิดการต่อต้านหรือขัดขวางจากผู้ปฏิบัติงาน/หน่วยงาน ซึ่งได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่นั้นอยู่ก่อนแล้ว ขณะเดียวกันผู้ปฏิบัติงาน/หน่วยงานซึ่งได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่ที่ถ่ายโอนมาอาจไม่มีความพร้อมด้านทรัพยากร ทำให้เกิดความลังเลใจที่จะใช้อำนาจที่ได้รับมอบหมายมาใหม่

5.4 คุณลักษณะและสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติงาน เป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จในการนำนโยบาย/แผนงาน/โครงการไปปฏิบัติจนสัมฤทธิ์ผล คุณลักษณะและสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติงาน ได้แก่

5.4.1 ทักษะของผู้ปฏิบัติงานทั้งด้านการจัดการ ด้านเทคนิค และด้านมนุษยสัมพันธ์

- 5.4.2 การประสานงาน การควบคุม และการตัดสินใจเชิงบูรณาการของ
ผู้ปฏิบัติงาน
- 5.4.3 ความผูกพันของผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย/
แผนงาน/โครงการ
- 5.4.4 ภาวะผู้นำในการบริหารงาน
- 5.4.5 ตำแหน่งของหน่วยปฏิบัติงานในลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชา
- 5.4.6 ความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ของหน่วยปฏิบัติงานกับกลุ่มเป้าหมาย ทั้งกับ
หน่วยปฏิบัติงานอื่นภายในองค์กร และกับหน่วยงาน/องค์การภาคประชาชนภายนอกองค์กร
- 5.4.7 การสื่อข้อความภายในองค์กร และการสนับสนุนจากผู้บริหารและ
นักการเมือง
- ปัจจัยทั้ง 4 กลุ่มดังกล่าวในตัวแบบการกระจายอำนาจของซีมา และรอนดีเนลลี
(Cheema and Rondinelli) แสดงดังภาพประกอบ 2.9



ภาพประกอบ 2.9 กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติตามตัวแบบการกระจายอำนาจของซีมา และ
รอนดีเนลลี (Cheema & Rondinelli)

ที่มา : สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ (2557 : 459)

ในส่วน of ผลการปฏิบัติงาน และผลกระทบของนโยบาย/แผนงาน/โครงการนั้นจะต้อง
ทำการวัดผลของนโยบาย/แผนงาน/โครงการ โดยประเมินผลการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยตัวแบบ

การกระจายอำนาจ ซึ่งดำเนินการได้ 2 วิธีการ คือ วิธีการประเมินโดยอิงวัตถุประสงค์ของนโยบาย ที่ระบุไว้เป็นลายลักษณ์อักษร และวิธีการประเมินผลกระทบทางสังคม และผลการพัฒนาโดยอิง วัตถุประสงค์ของการพัฒนาที่ยอมรับกันทั่วไป ปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ที่กล่าวมา 4 ปัจจัย เป็นตัวแปรต้นที่มีความสัมพันธ์/อิทธิพลต่อผลการปฏิบัติงานและผลกระทบ ของนโยบาย/แผนงาน/โครงการซึ่งเป็นตัวแปรตาม ในการประเมินผลจะต้องสร้างตัวชี้วัดของผล การปฏิบัติงาน และผลกระทบของนโยบาย/แผนงาน/โครงการ เช่น การกระจายความเสมอภาคและ การให้ความยุติธรรมมากขึ้น การเพิ่มโอกาสในการจ้างงาน การมีรายได้เพิ่มขึ้นและการมีส่วนร่วม ของประชาชนเพิ่มขึ้น การลดช่องว่าง/ความแตกต่างทางเศรษฐกิจระหว่างภูมิภาค และการขยาย โอกาสในการเข้ารับบริการจากหน่วยปฏิบัติงาน/องค์กรของรัฐบาล

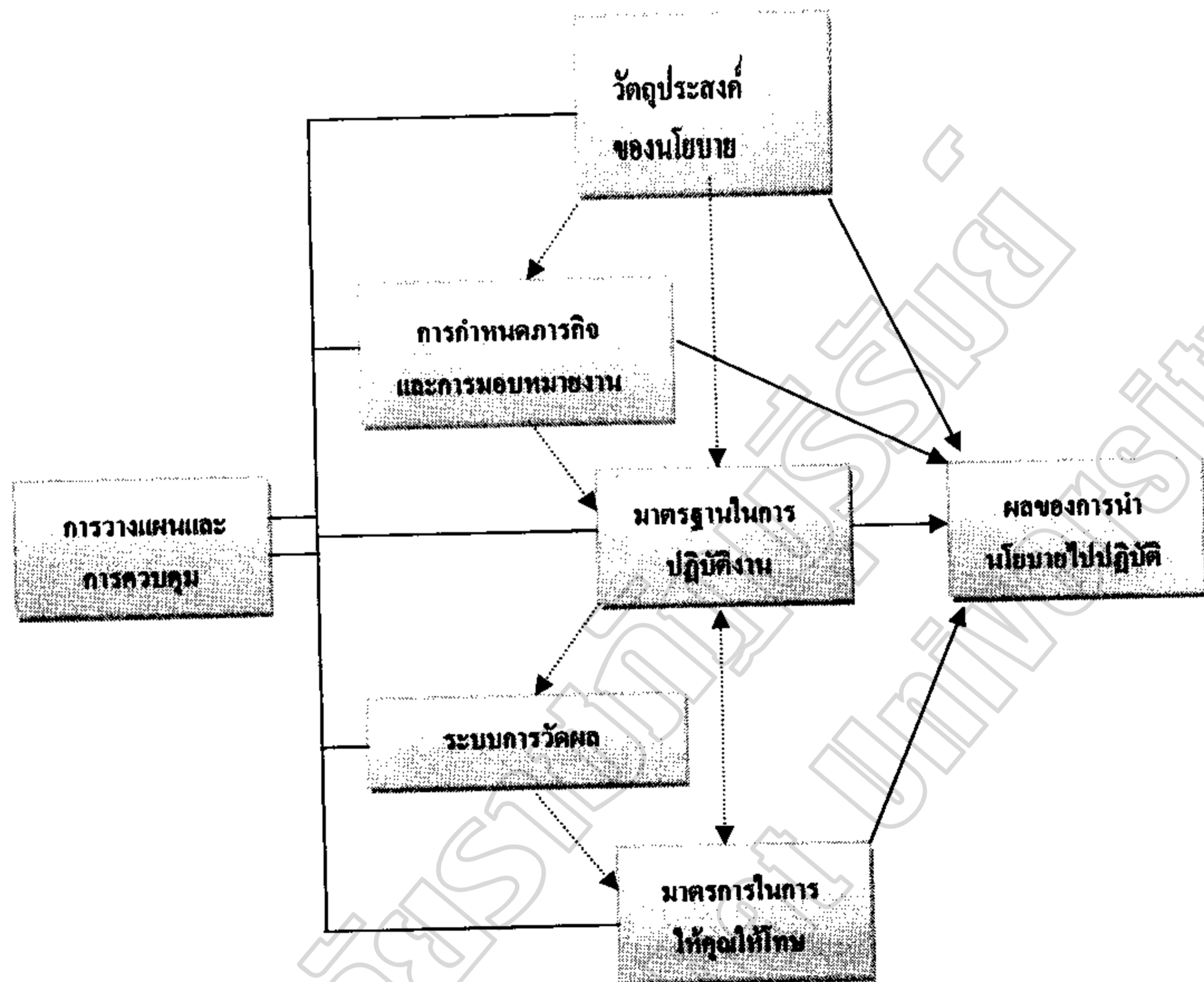
6. แนวคิดจากการศึกษาและการพัฒนาตัวแบบของ วรเดช จันทรร

วรเดช จันทรร (2556 : 129-146) ได้ทำการศึกษานำนโยบายไปปฏิบัติจาก ผลงานของนักวิชาการที่มีชื่อเสียงหลายท่าน รวมทั้งการนำประสบการณ์ที่ผ่านมาพัฒนาเป็น แนวคิดและตัวแบบทางทฤษฎี ผลงานของ วรเดช จันทรร สามารถแบ่งออกเป็น 2 ช่วง ได้แก่ ตัวแบบที่ 1 ถึง 5 เป็นตัวแบบที่ถูกพัฒนาขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2527 และตัวแบบสุดท้าย คือ ตัวแบบเชิง บูรณาการ ได้พัฒนาขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2540 (วรเดช จันทรร. 2556 : 352) โดยได้ให้ทรรศนะของ การนำนโยบายไปปฏิบัติว่า เป็นการศึกษาในเรื่องขององค์การที่รับผิดชอบ สามารถนำและกระตุ้น ให้ทรัพยากรทางการบริหาร ตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งหมด ปฏิบัติงานให้บรรลุผลตามนโยบายที่ ระบุไว้หรือไม่ แค่นั้น เพียงใด การศึกษานำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นการแสวงหาวิธีการและ แนวทางเพื่อปรับปรุงนโยบาย แผนงานและการปฏิบัติงานในโครงการให้ดีขึ้น นอกจากนี้ การศึกษาเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติให้่องแท้ จะต้องอาศัยการนำเสนอตัวแบบทางทฤษฎี (Theoretical Models) หรือแนวทางการ ศึกษาที่พิจารณาเห็นว่าสำคัญและมีประ โยชน์ ซึ่งการเสนอ ตัวแบบนี้เป็นไปตามหลักการของทฤษฎีนิรนัย โดยตัวแบบทางทฤษฎีของการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีทั้งหมด 6 ตัวแบบ ได้แก่ 1) ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model) 2) ตัวแบบทางด้านการจัดการ (Management Model) 3) ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ (Organization Development Model) 4) ตัวแบบทางด้านการกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Processes Model) 5) ตัวแบบทางการเมือง (Political Model) 6) ตัวแบบเชิงบูรณาการ (Integrative Model) โดยการนำเสนอตัวแบบรวม 6 ตัวแบบดังกล่าวเป็นความพยายามในการที่จะแยกประเด็น ความสนใจในการศึกษานำนโยบายไปปฏิบัติ ออกไปอย่างกว้างๆ ไม่ได้มีการให้ความสำคัญ เป็นพิเศษแก่ตัวแบบใด โดยเฉพาะ ทั้งนี้เพราะการศึกษานำนโยบายไปปฏิบัติแม้จะได้รับ ความสนใจเป็นอย่างมากในปัจจุบัน แต่ผลงานศึกษาที่ออกมายังไม่มากเพียงพอที่จะช่วยทำให้

สามารถหาข้อสรุปหรือยึดถือตัวแบบใดตัวแบบหนึ่งในการสร้างความเข้าใจปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation Processes) ได้ ด้วยเหตุนี้การศึกษาจึงต้องการที่จะพัฒนาตัวแบบทางทฤษฎีโดยนำผลงานและกรณีศึกษาที่สำคัญมาทำการวิเคราะห์และสังเคราะห์เพื่อให้ได้ตัวแบบที่มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

6.1 ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล

ตัวแบบนี้ยึดถือฐานคติ (Assumptions) ที่ว่า “นโยบายที่ประสบความสำเร็จจะต้องกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจที่ชัดเจน มีการมอบหมายงาน ให้แก่หน่วยงานย่อยต่างๆ ขององค์กร มีระบบวัดผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนระบบการให้คุณให้โทษ ทั้งนี้ เนื่องจากกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเริ่มต้นมาจากการกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน เพื่อให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจว่าจะทำอะไรคือเป้าหมายหรือผลลัพธ์ ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการ ซึ่งจะช่วยให้ผู้ปฏิบัติสามารถกำหนดภารกิจ มอบหมายงานหรือกำหนดความรับผิดชอบเฉพาะของแต่ละฝ่ายให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งจะช่วยให้การประสานการปฏิบัติงานเป็นไปโดยราบรื่น นอกจากนี้การกำหนดมาตรฐานในการทำงานยังอำนวยความสะดวก ให้เกิดระบบการประเมินผลที่สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ เป็นการง่ายที่ผู้บริหารนโยบายสามารถควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของแต่ละฝ่ายได้อย่างตลอดเวลาและต่อเนื่อง ในประเด็นสุดท้าย ระบบการประเมินผลที่สมบูรณ์และการมีมาตรฐานในการทำงานที่เด่นชัดย่อมส่งผลให้การใช้ระบบการให้คุณให้โทษเป็นไปอย่างเป็นธรรมชาติมากยิ่งขึ้น และการสร้างความเป็นธรรมในระบบจะช่วยเสริมสร้างให้มาตรฐานในการปฏิบัติงานสูงขึ้นอีกด้วย ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล แสดงดังภาพประกอบ 2.10



ภาพประกอบ 2.10 ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติของ วรเดช จันทรศร : ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล

ที่มา : วรเดช จันทรศร (2556 :132)

วรเดช จันทรศร ได้ทำการพิสูจน์ตัวแบบนี้ โดยทำการศึกษาถึงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริงของการนำนโยบายด้านต่างๆ ไปปฏิบัติ เช่น การนำนโยบายวางแผนครอบครัวในประเทศเกาหลีใต้ไปปฏิบัติในช่วงปี ค.ศ. 1962 - 1971 พบว่า นโยบายประสบความสำเร็จเนื่องจากการกำหนดวัตถุประสงค์หลักของนโยบายที่แน่ชัดในแง่ของการมุ่งลดอัตราการเกิดของประชากร มีการแปลงวัตถุประสงค์หลักออกเป็นเป้าหมายย่อยที่ง่ายต่อการติดตามประเมินผล และสามารถทำให้หน่วยงานที่รับผิดชอบและบุคลากรในแต่ละพื้นที่ทราบถึงภารกิจและความรับผิดชอบของตน ในทางตรงกันข้ามกับการนำนโยบายแบบเดียวกันไปปฏิบัติในประเทศเนปาลนั้นกลับล้มเหลว เนื่องจากความคลุมเครือของเป้าหมายที่ได้มีการกำหนดไว้แตกต่างกันทั้งในระดับเขต และในระดับปฏิบัติการ การขาดความรับผิดชอบของหน่วยงาน ทางด้านการควบคุมและการประเมินผล เช่นเดียวกับการนำนโยบายจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางอุตสาหกรรมในช่วงคริสต์ศตวรรษ 1960 ของประเทศอินเดีย ต้องประสบกับปัญหาเสียแต่ต้น เนื่องจากนโยบายมีวัตถุประสงค์หลายด้าน

เกินไป ไม่มีการจัดลำดับความสำคัญของการปฏิบัติงาน ทั้งในแง่ของการมุ่งพัฒนาผู้ประกอบการ การมุ่งขยายความเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม การมุ่งสร้างงาน และการมุ่งสร้างความสมดุลในการพัฒนาของแต่ละภาคหรือพื้นที่ การมีวัตถุประสงค์ที่หลากหลาย เช่นนี้ก่อให้เกิดความสับสนในการมอบความรับผิดชอบ เกิดความขัดแย้งขึ้นในการปฏิบัติงานของแต่ละหน่วย รวมถึงเกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน การควบคุมและวัดผลความก้าวหน้าและความสำเร็จของนโยบายไม่อาจทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากความขัดแย้งและความเหลื่อมล้ำในเป้าหมายด้านต่างๆ

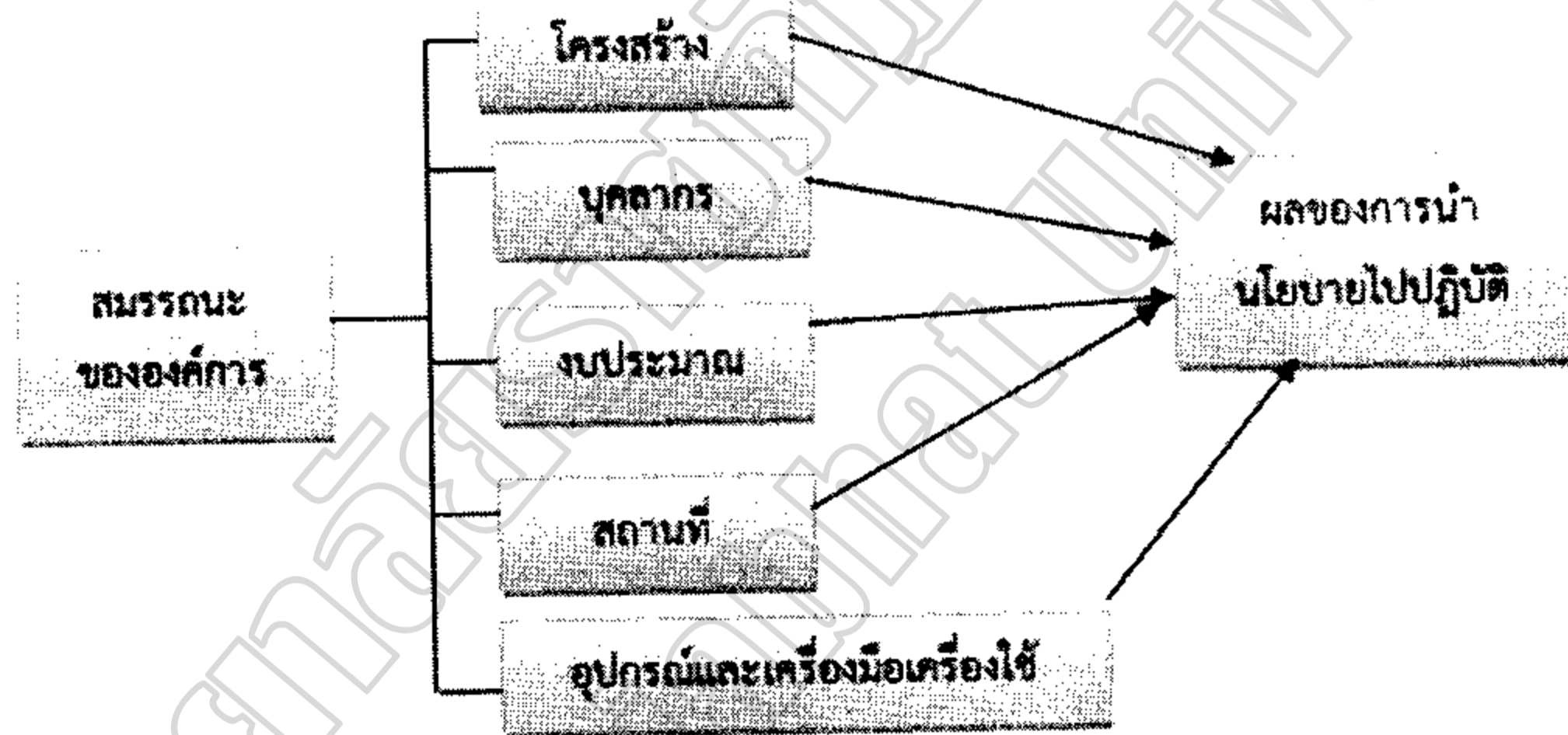
กล่าวโดยสรุปคือ ความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติในกรณีดังกล่าวนี้สามารถชี้ให้เห็นถึงการส่งประโยชน์ของตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผลได้อย่างถูกต้อง กล่าวคือ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจำเป็นต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ที่แน่ชัด มีการแบ่งวัตถุประสงค์ออกเป็นภายใต้ภารกิจย่อยภายใต้ความรับผิดชอบเฉพาะเพื่อความสะดวกในการตรวจสอบ ควบคุมและประเมินผล

6.2 ตัวแบบด้านการจัดการ

ตัวแบบด้านการจัดการ (Management Model) ตั้งอยู่บนแนวคิดพื้นฐานของทฤษฎีองค์การ เน้นให้ความสนใจไปที่สมรรถนะขององค์การ เพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับองค์การที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความคาดหวังเพียงใด ในลักษณะนี้ นโยบายที่จะประสบความสำเร็จได้จึงต้องอาศัยโครงสร้างขององค์การที่เหมาะสม บุคลากรที่อยู่ในองค์การจะต้องมีความรู้ความสามารถทั้งทางด้านการบริหารและด้านเทคนิคอย่างเพียงพอ นอกจากนี้ องค์การยังต้องมีการวางแผนเตรียมการ หรือมีความพร้อมทั้งด้านวัสดุอุปกรณ์สถานที่ เครื่องมือเครื่องใช้ และงบประมาณ ตัวแบบนี้จึงเป็นความพยายามที่จะค้นหาแนวทางแก้ไขอุปสรรคของการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยการแก้ที่ตัวองค์การ เช่น การขาดเงินทุน การขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ความล่าช้าในการสรรหาบุคลากร ความล่าช้าในการจัดตั้งระบบงานต่างๆ เป็นต้น

วรงค์ จันทรรุ ได้หาข้อสนับสนุนตัวแบบทางด้านการจัดการ โดยทำการเปรียบเทียบถึงประสบการณ์ที่ผ่านมามากของประเทศไทยและประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ เช่น กรณีของประเทศไทยสามารถพิจารณาได้จากความล้มเหลวที่เกิดขึ้นกับการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารของกรมตำรวจในอดีต เช่น ในปี พ.ศ. 2519 กรมตำรวจได้เสนอนโยบายขอปรับปรุง ส่วนราชการของกรมตำรวจโดยการจัดตั้งหน่วยงานเพิ่มเติมเพื่อให้การดำเนินงานของกรมตำรวจ มีประสิทธิภาพและสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในแง่ต่างๆ ได้ดียิ่งขึ้น เมื่อนโยบายได้รับการอนุมัติจากรัฐบาลในสมัยนั้นให้มีการจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าวขึ้น ซึ่งรวมแล้วเป็น

จำนวนกว่า 71 หน่วยงาน กลับส่งผลให้กรมตำรวจประสบปัญหาในแง่ของการจัดวางระบบการบริหาร ปัญหาด้านบุคลากร และความพร้อมที่จะปฏิบัติงานให้สมกับเจตนารมณ์ที่ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่โดยไม่คาดคิด ทั้งนี้เนื่องจากกรมตำรวจไม่ได้มีแผนงานการปฏิบัติการในส่วนของการวางแผนกำลังคน การเตรียมการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ การจัดหาวัสดุอุปกรณ์ ตลอดจนสถานที่มารองรับไว้แต่อย่างใด ผลของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ทำให้การดำเนินงานของกรมตำรวจต้องอยู่ในภาวะชะงักงัน และต้องใช้เวลาไม่น้อยกว่า 2 ปีในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าภายในตัวแบบทางการจัดการแสดงดังภาพประกอบ 2.11



ภาพประกอบ 2.11 ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติของวเรช จันทรศร : ตัวแบบด้านการจัดการ

ที่มา : วเรช จันทรศร (2556 : 134)

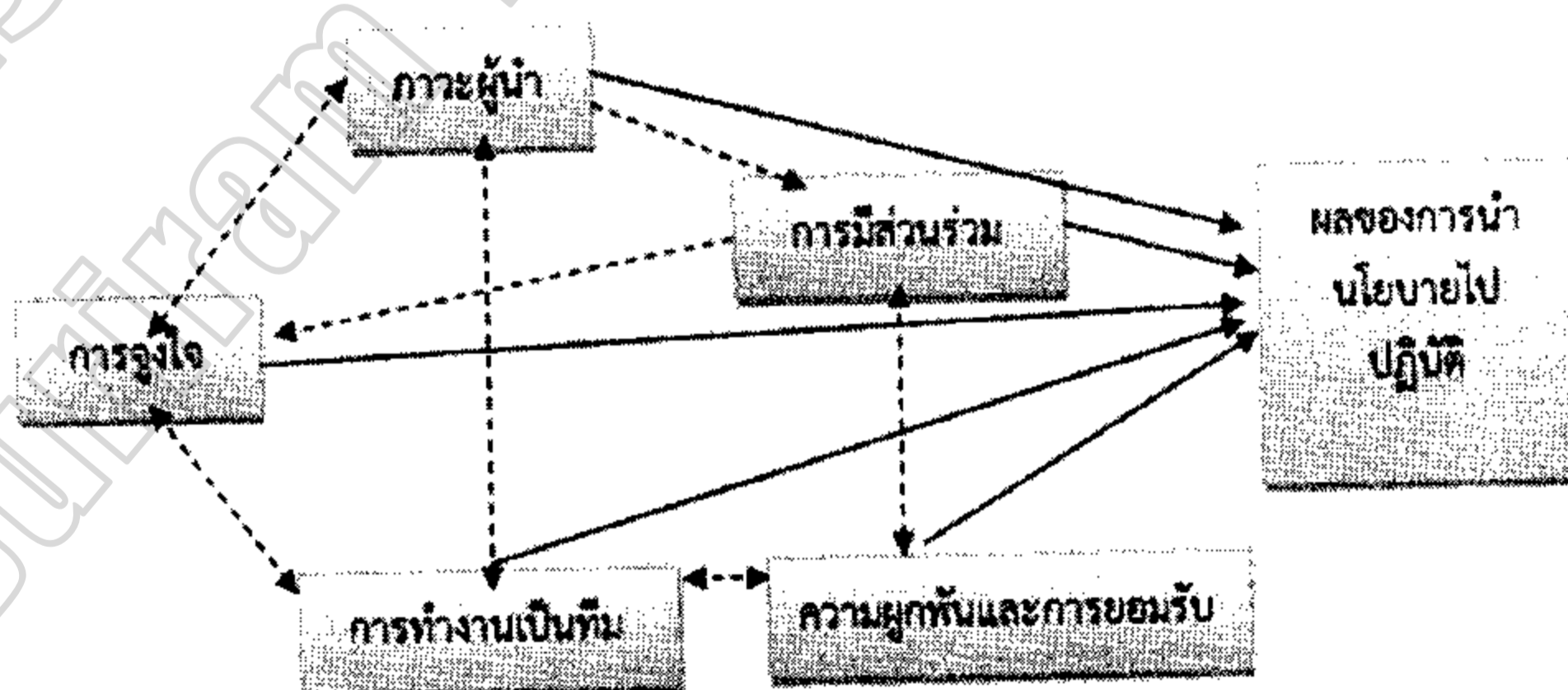
สำหรับประเทศอื่นๆ เช่น ประเทศเกาหลีใต้ นโยบายวางแผนครอบครัวสามารถดำเนินไปอย่างได้ผล มีการคัดเลือกและอบรมบุคลากร ให้มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงาน มีการนำเทคนิคทางการบริหารเช่น การนำ PERT และ CPM เข้ามาประยุกต์ใช้ในกิจกรรมแต่ละด้านของนโยบาย มีการนำเครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณอย่างเต็มที่จากหน่วยงานในระดับกระทรวงและองค์การอาสาสมัครในประเทศ ในประเทศมาเลเซีย การนำนโยบายพัฒนาที่ดินไปปฏิบัติในช่วงปลาย คริสต์ศตวรรษ 1950 ประสบความสำเร็จอย่างมาก

เพราะได้มีการกำหนด องค์การระดับประเทศที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายหลัก มีการกระจายอำนาจในการปฏิบัติให้กับบุคลากรในระดับล่าง และมีการอบรมบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถเพียงพอที่จะทำงานได้อย่างมีระบบและเป็นขั้นตอน

6.3 ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ

ตัวแบบนี้เน้นศึกษาปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติในแง่ของการสร้าง

ความผูกพันและการยอมรับ เพื่อสนองตอบความต้องการทางจิตวิทยาและทางสังคมของมนุษย์ ความสนใจในลักษณะนี้จึงเป็นเรื่องของการนำตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ (Organization Development Model) มาประยุกต์ใช้โดยตรง ตัวแบบนี้จึงเน้นที่การมีส่วนร่วม (Participation) ขององค์การเป็นสำคัญ ภายใต้ฐานคติที่ว่า “การมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ การนำนโยบายมาปฏิบัติให้บังเกิดความสำเร็จจึงน่าจะเป็นเรื่องของการจูงใจ การใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม การสร้างความผูกพันของสมาชิกในองค์การ การมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการยอมรับ ตลอดจนการสร้างทีมงานมากกว่าการมุ่งใช้การควบคุม หรือใช้อำนาจทางรูปนัยของผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้เพราะการแบ่งแยกว่าการกำหนดนโยบายเป็นเรื่องที่ควรมาจากระดับสูง และการปฏิบัติตามนโยบายเป็นเรื่องของผู้ที่อยู่ในระดับล่างเป็นเรื่องที่ผิดความเป็นจริง การทำให้ผู้ปฏิบัติตระหนักใน ความสำคัญของนโยบายและเห็นว่าความสำเร็จของนโยบายคือความสำเร็จของผู้ปฏิบัติและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกคนจึงน่าจะส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่ากลยุทธ์อื่นๆ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของกระบวนการที่ทำให้ผู้ปฏิบัติเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดหรือวางกรอบนโยบาย โดยถือว่านโยบายเหล่านั้นมาจากตัวผู้ปฏิบัติเองโดยตรง ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ แสดงดังภาพประกอบ 2.12



ภาพประกอบ 2.12 ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติของวอเรซ จันทรศร : ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์การ

ที่มา : วอเรซ จันทรศร (2556 : 136)

เพื่อทดสอบตัวแบบนี้ วรเดช จันทรศร ได้ทำการศึกษาข้อมูลและพบว่า มีข้อมูลเชิงประจักษ์สนับสนุนอยู่มากพอสมควร เช่น นโยบายส่งเสริมให้โรงเรียนของรัฐบาลริเริ่มหรือนำเทคนิควิธีการเรียนการสอนแบบใหม่มาใช้ ภายใต้การให้ทุนอุดหนุนจากรัฐบาลกลางของสหรัฐพบว่า ผลลัพธ์ที่ได้มีประสิทธิผลจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งหมายถึงการที่ครูจะยอมรับและนำเทคนิคการเรียนการสอนแบบใหม่มาใช้มากหรือน้อยจะขึ้นอยู่กับตัวแปร หรือปัจจัยส่วนใหญ่ในตัวแบบนี้ทั้งสิ้น กล่าวคือ การใช้ภาวะผู้นำของครูใหญ่เป็นไปในลักษณะส่งเสริมและแนะนำยอมรับฟังความคิดเห็น กระตุ้นจูงใจให้เกิดการมีส่วนร่วมและบรรยากาศที่ดี มีการพบปะสังสรรค์หรือปรึกษาหารืออยู่เสมอจึงทำให้จำนวนครูที่จะยอมรับเทคนิคการเรียนการสอนแบบใหม่มาใช้มีอยู่มาก และยังมีการเปิดโอกาสให้ครูเป็นผู้ที่พัฒนาเทคนิคการเรียนการสอนขึ้นเอง หรือมีโอกาสนในการเลือกใช้เทคนิคตามความถนัดของแต่ละคนแล้ว ความผูกพันและการยอมรับก่อน นโยบายจะยิ่งมีมากขึ้น และจะส่งผลทำให้เกิดความต่อเนื่อง (Continuation) ในการใช้เทคนิคนั้นๆ ตลอดไป แม้ว่าเงินสนับสนุนที่ให้แก่นโยบายจะหมดลงแล้วก็ตาม

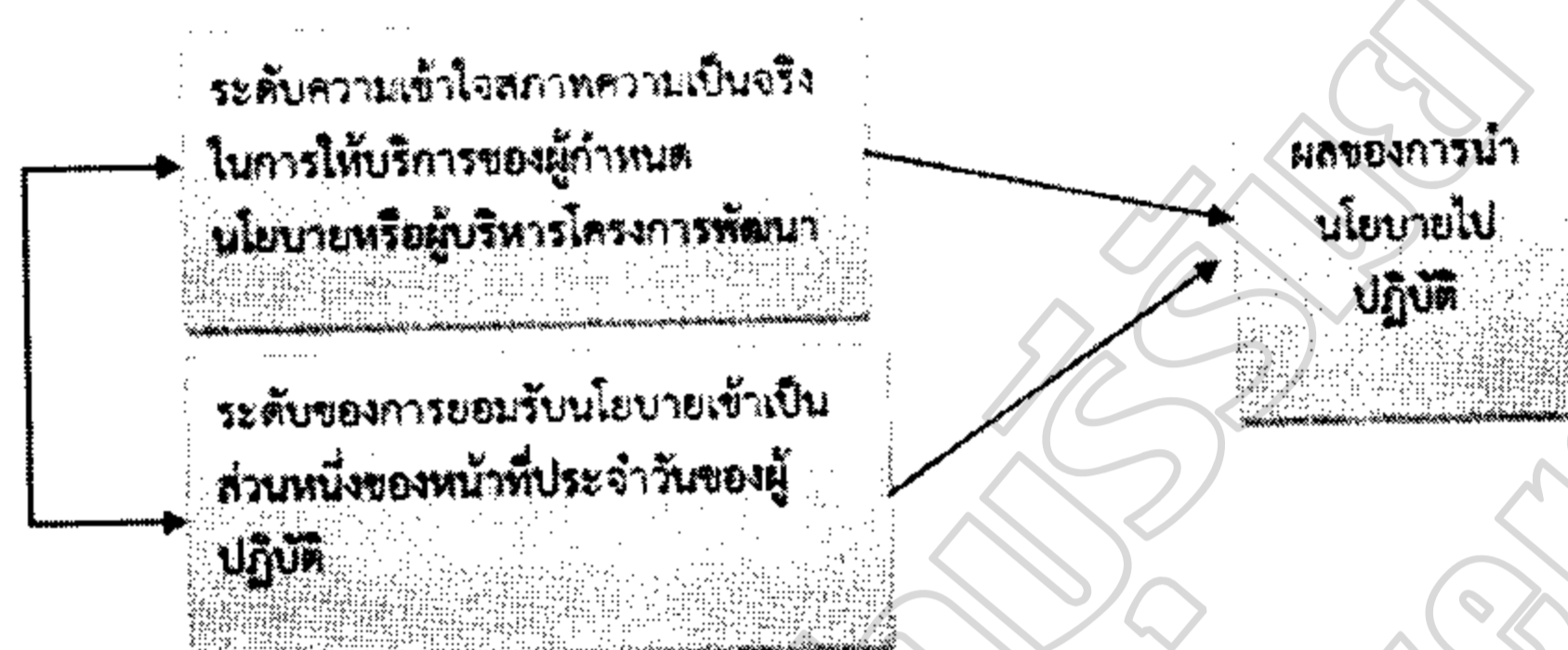
สำหรับในประเทศกำลังพัฒนา ได้มีการค้นพบว่า ภาวะผู้นำในองค์การและการมีส่วนร่วมของผู้ปฏิบัติและการทำงานเป็นทีมมีผลอย่างสำคัญต่อความสำเร็จ ดังตัวอย่างเช่น นโยบายพัฒนาชนบทในบังคลาเทศ และนโยบายจัดตั้งสหกรณ์ประจำหมู่บ้านในประเทศอินเดีย และแม้กระทั่งนโยบายวางแผนครอบครัวที่ดำเนินการโดยสมาคมพัฒนาประชากรและชุมชนในประเทศไทยก็เป็นที่ยอมรับกันว่าภาวะผู้นำและการใช้การจูงใจในเชิงเศรษฐกิจมีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จของนโยบาย

6.4 ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ

ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Processes Model) พัฒนามาจากแนวคิดของนักสังคมวิทยาองค์การที่พยายามจะสร้างกรอบการมองหาสภาพความเป็นจริงทางสังคม (Social Reality) ในองค์การ ตัวแบบนี้เชื่อว่าอำนาจขององค์การไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งทางรูปนัย (Formal Positions) แต่มีอยู่กระจัดกระจายในองค์การ ในทฤษฎีนี้หมายความว่า สมาชิกขององค์การทุกคนมีอำนาจในแง่ของการใช้วิจารณ์ญาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการที่มีหน้าที่ต้องติดต่อและให้บริการประชาชน (Street-Level Bureaucrats) โดยที่ผู้บังคับบัญชาไม่อาจจะควบคุมได้ การขัดแย้งนโยบายใหม่ๆ ที่จะไปมีผลกระทบหรือเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติในวิถีชีวิตประจำวันของข้าราชการเหล่านี้มักจะไร้ผล นอกเสียจากข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติจะยอมรับหรือปรับนโยบาย แนวทางการปฏิบัติเหล่านั้นเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันเอง โดยนัยนี้ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงไม่ใช่เป็นเรื่องของการบริหารที่ขาดประสิทธิภาพ แต่

เกิดจากผู้กำหนดนโยบายหรือผู้บริหารนโยบายที่ไม่เข้าใจว่าสภาพความเป็นจริงของการปฏิบัติเกิดขึ้นในลักษณะใดมากกว่าตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ แสดงดังภาพประกอบ

2.13



ภาพประกอบ 2.13 ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติของวเรช จันทรศร : ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ

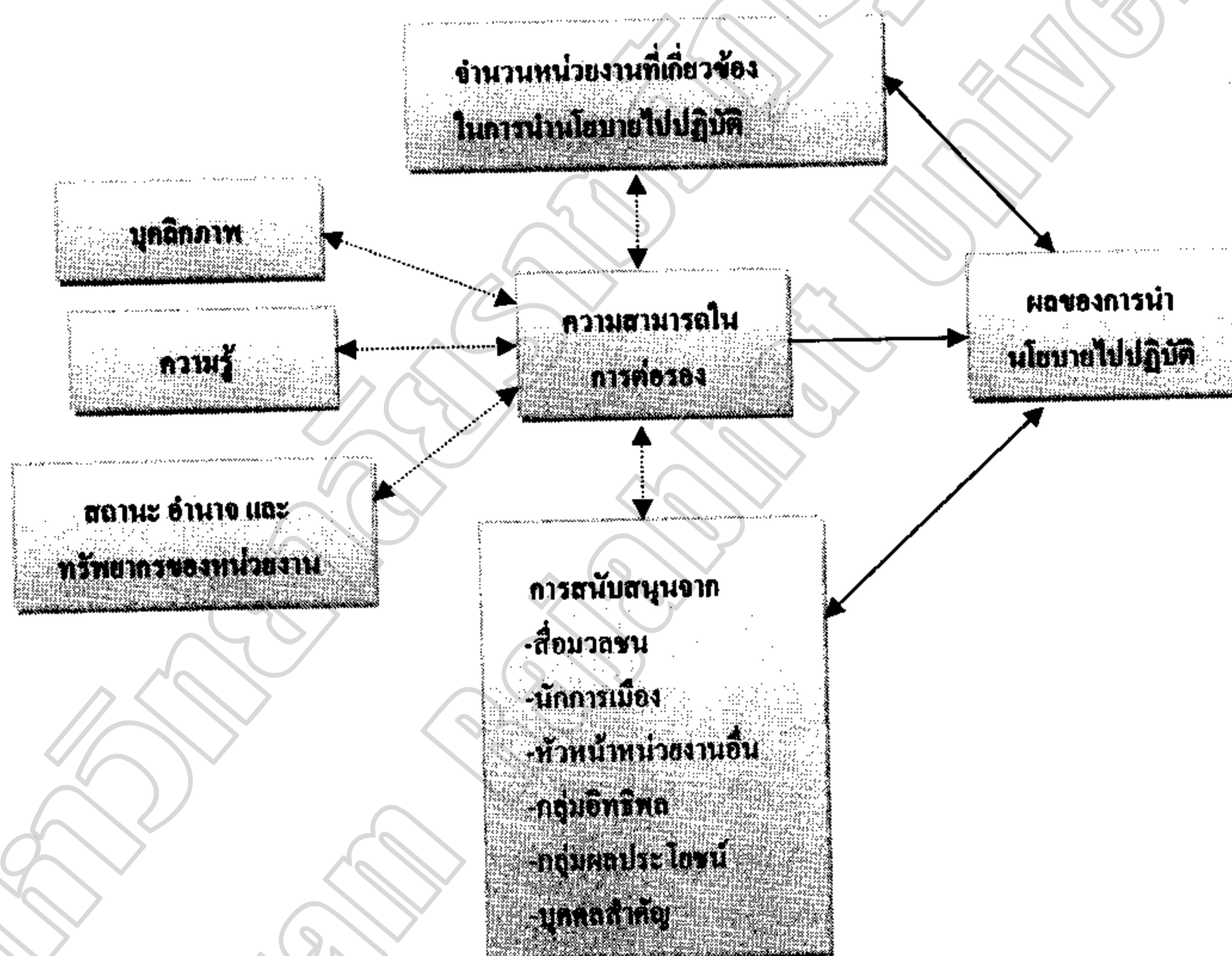
ที่มา : วเรช จันทรศร (2556 : 138)

วเรช จันทรศร ได้อาศัยข้อเท็จจริงเพื่อสนับสนุนตัวแบบนี้ว่า การนำแนวทางหรือตัวแบบที่ถือว่าเป็นพิมพ์เขียวมาใช้ในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องที่ไม่เหมาะสม นโยบายหรือโครงการในบางครั้งยากที่จะเกิดขึ้นมาจากส่วนบนของโครงสร้างในสังคมได้ หรือแม้แต่จะเกิดขึ้นมาได้ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติยังเป็นเรื่องที่อยู่ห่างไกลจากความเป็นจริง ซึ่งหมายความว่า ในบางครั้งการกำหนดนโยบาย การออกแบบนโยบายเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของผู้ปฏิบัติ หรือการให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วม จำเป็นที่จะต้องพัฒนามาจากเบื้องล่าง และการพัฒนาในลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้อย่างสมบูรณ์จำเป็นต้องผ่านกระบวนการของการเรียนรู้ (Learning Process) เพื่อให้เข้าใจสภาพความเป็นจริงและพฤติกรรมปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจริง

6.5 ตัวแบบทางการเมือง

ตัวแบบทางการเมือง (Political Model) เชื่อว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากความสามารถของผู้เล่น (Players) หรือ บุคคลที่เป็นตัวแทนองค์การ กลุ่ม หรือสถาบัน และความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกองค์การ ตัวแบบนี้เห็นว่าการสร้างการยอมรับ (Consensus) และ การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นสิ่งที่ยากที่จะเกิดขึ้นได้ แต่ความขัดแย้ง (Conflict) เป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติที่เกิดขึ้นได้ในองค์การและในระบบสังคมทั่วไป การหวังที่จะให้ทุกฝ่ายเห็นชอบและปฏิบัติตามนโยบายจึงเป็นสิ่งที่ยาก เพราะนโยบายคือการเมืองซึ่งเป็นเรื่อง

ของการจัดสรรทรัพยากรทั้งระหว่างบุคคล กลุ่มบุคคล หน่วยงาน ตลอดจนองค์การต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ความเป็นไปได้ของการสร้างความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยส่วนหนึ่ง จึงขึ้นอยู่กับความสามารถในการเจรจา สถานะของอำนาจ และทรัพยากรที่มีอยู่ของหน่วยงานในฐานะที่จะใช้เป็นเครื่องมือต่อรองของบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์การ (Players) จำนวนหน่วยงานที่จะต้องเข้าไปเกี่ยวข้อง การสนับสนุนจากนักการเมือง สื่อมวลชน กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ บุคคลสำคัญต่างๆ รวมถึงสภาพความแตกต่างทางด้านบุคลิกภาพ ความรู้ ความสามารถ ความชำนาญในการต่อรองของผู้เล่น (Players) แต่ละคนเป็นสำคัญตัวแบบทางการเมือง แสดงดังภาพประกอบ 2.14



ภาพประกอบ 2.14 ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติของวเรช จันทรศร : ตัวแบบทางการเมือง

ที่มา : วเรช จันทรศร (2556 : 140)

วเรช จันทรศร ได้ทำการสำรวจข้อมูลจากประสบการณ์ในการพัฒนาของหลายประเทศ เพื่อมาสนับสนุนตัวแบบทางการเมืองนี้หลายประเด็นด้วยกัน ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

ประเด็นแรก นโยบายที่สามารถดำเนินไปได้อย่างราบรื่นและประสบผลสำเร็จตาม

เป้าหมายที่ได้วางไว้นั้น ไม่มีนโยบายใดเลย ที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากผู้นำระดับสูงในระบบการเมืองของประเทศนั้น นโยบายเพิ่มผลผลิตข้าวในประเทศฟิลิปปินส์ได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากประธานาธิบดีหลายท่าน นโยบายปรับปรุงท่าเรือของเมือง โอซากา ประเทศญี่ปุ่น เมื่อปี ค.ศ. 1967 ได้รับความร่วมมือจากนายกเทศมนตรีซึ่งมีอำนาจเต็มที่ นโยบายรณรงค์เพื่อให้ประชาชนสามารถอ่านออกเขียนได้ใน ประเทศอิหร่าน ช่วงคริสต์ศตวรรษ 1960 ได้รับการริเริ่มโดยตรงจากพระเจ้าชาห์ และนโยบายจัดสร้างที่อยู่อาศัยในประเทศสิงคโปร์เมื่อปลายคริสต์ศตวรรษที่ 1960 ได้รับความเห็นชอบและสนับสนุนทางด้านอำนาจหน้าที่และการเงินอย่างเต็มที่จากนายกรัฐมนตรี

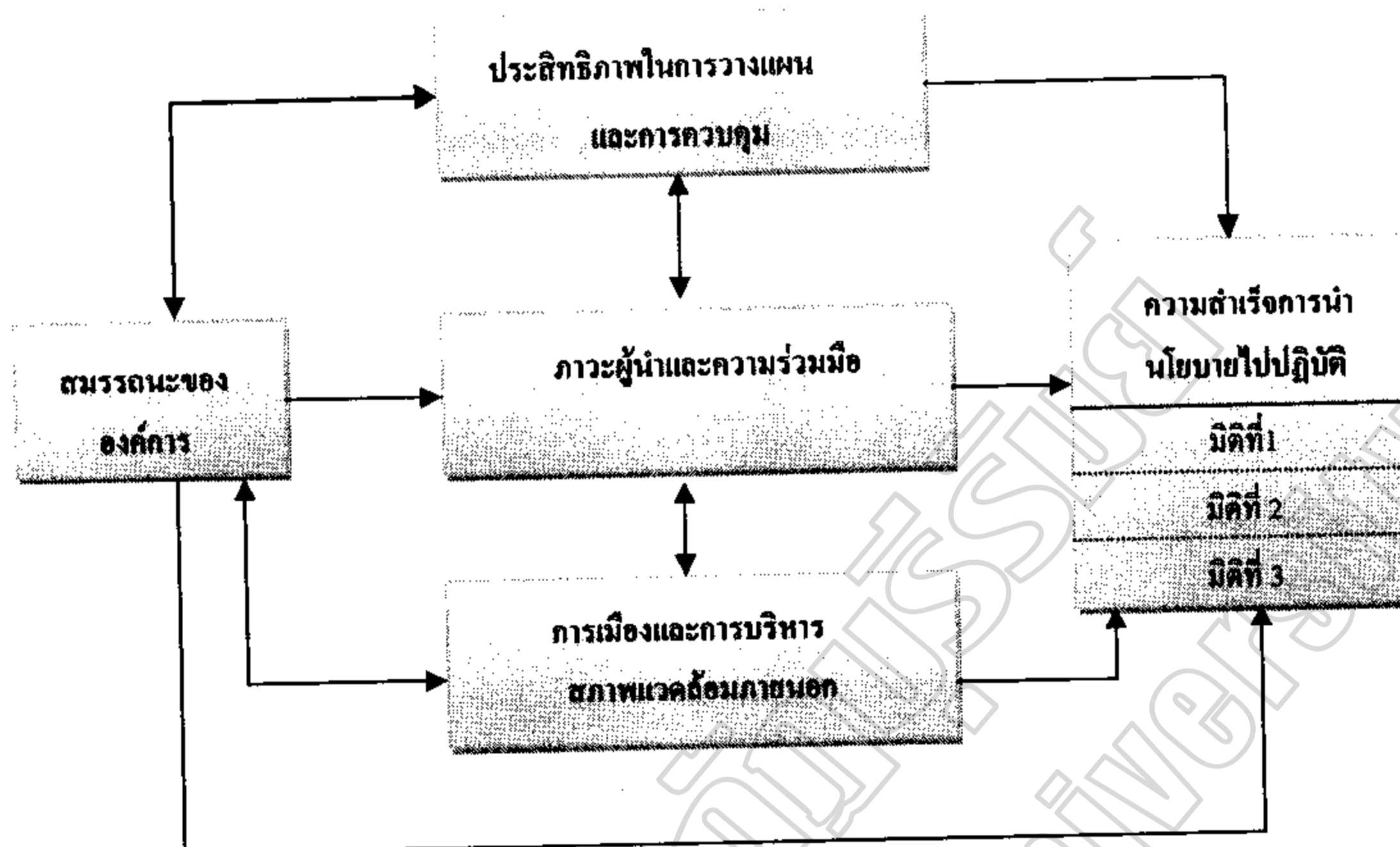
ประเด็นที่สอง หากบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร (Players) มีความสามารถด้านการเจรจาต่อรองเพื่อหาการสนับสนุนจากผู้นำระดับสูงหรือความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการหาแหล่งเงินทุน นโยบายนั้นๆ จะสามารถดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่อง ปราศจากปัญหาอุปสรรคใดๆ ในประเทศไทย ความสามารถของนายมีชัย วีระไวทยะ ทำให้นโยบายวางแผนครอบครัวเฟื่องฟูอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน ในประเทศสิงคโปร์ความสนิทสนมพิเศษของนาย ลิมคิม เซ็น (Lim Kim Sen) ในฐานะประธานคณะกรรมการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่มีต่อนายกรัฐมนตรี ลี กวน ยู สามารถนำมาซึ่งงบประมาณในการดำเนินงาน และการสนับสนุนจากหน่วยงานทุกฝ่ายอย่างเต็มที่ ในประเทศฟิลิปปินส์ บุคลิกภาพของ ราฟาเอลเอ็ม ซาลาส (Rafael M. Salas) ผู้ริเริ่มนโยบายเพิ่มผลผลิตข้าวมีส่วนอย่างมากที่ทำให้ประธานาธิบดีมาร์คอส เห็นชอบและมอบหมายให้นายซาลาสมีอำนาจในการพิจารณาออกคำสั่งหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดได้เต็มที่ หากเห็นว่าเป็นการก่อให้เกิดผลดีต่อนโยบายนั้น

ประเด็นที่สาม สิ่งที่จะเป็นเครื่องประกันความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายในระยะยาวนั้นขึ้นอยู่กับ การยอมรับจากสื่อมวลชน กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ ตลอดจนหัวหน้าหน่วยอื่นๆ ด้วย ในประเทศเกาหลีใต้ องค์กรแม่ได้มีส่วนอย่างมากที่ทำให้สตรีชาชนบทมีความรู้ความเข้าใจ เกี่ยวกับประโยชน์ของการวางแผนครอบครัวในประเทศไทย ความร่วมมือของเจ้าหน้าที่สาธารณสุข ครู และผู้ใหญ่บ้านมีส่วนสำคัญที่ทำให้การดำเนินงานในการวางแผนครอบครัวของสมาคมประชากรและพัฒนาชุมชน สามารถแผ่ขยายไปได้ถึงเกือบทุกหมู่บ้านในประเทศไทย ในประเทศศรีลังกา ช่วงคริสต์ศตวรรษ 1960 ได้ขาดการสนับสนุนจากผู้บริหารของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องจึงได้นำมาซึ่งความล้มเหลวอย่างสำคัญในนโยบาย 10 ปีเพื่อจัดตั้งถิ่นที่อยู่ใหม่ของประเทศ

ในประเด็นสุดท้าย จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งจากการศึกษาของเพรสแมน และวิลด์ฟสกี (Pressman & Wildavsky. 1973) พบว่า ความล้มเหลวของนโยบายการสร้างงานในชาวผิวดำและคนกลุ่มน้อยในเมือง โอ๊คแลนด์ส่วนหนึ่งมาจากจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีมากเกินไป โดยเพรสแมน และวิลด์ฟสกี พบว่า โอกาสที่นโยบายจะประสบความสำเร็จวัดได้จากจำนวนงานที่สามารถสร้างขึ้นภายใต้เป้าหมาย และช่วงระยะเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับจำนวนเรื่องหรือประเด็นที่ต้องทำการตัดสินใจ จำนวนผู้เกี่ยวข้องที่เข้าร่วมในการตัดสินใจในแต่ละประเด็น โอกาสที่จะมีการตกลงกันได้ในแต่ละเรื่อง ในนโยบายสร้างงานในเมือง โอ๊คแลนด์ มีประเด็นที่ต้องทำการตัดสินใจร่วมกันถึง 30 เรื่อง และมีผู้ที่เกี่ยวข้องในการตัดสินใจจากหน่วยงานต่างๆ ถึง 70 คน ซึ่งหากใช้หลักความน่าจะเป็น (Probability) มาประยุกต์ใช้โดยให้โอกาสที่เรื่องหนึ่งๆ จะตกลงกันได้มีสูงถึง 90 เปอร์เซ็นต์ และ 95 เปอร์เซ็นต์แล้ว โอกาสที่นโยบายในภาพรวมจะประสบความสำเร็จ และได้รับความเห็นชอบจากผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดจะมีเพียงแค่ 0.064 เปอร์เซ็นต์ และ 0.395 เปอร์เซ็นต์ ตามลำดับเท่านั้น

6.6 ตัวแบบเชิงบูรณาการ

ตัวแบบเชิงบูรณาการ เป็นตัวแบบที่รวบรวมแนวคิดของทั้ง 5 ตัวแบบมาไว้ โดยมุ่งแสวงหาผลกระทบของตัวแปรต่างๆ ที่มีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จ ซึ่งแบ่งการพิจารณาออกเป็น 3 มิติด้วยกัน ได้แก่ มิติที่หนึ่งเป็นการวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายจากผลผลิต ผลลัพธ์ และผลลัพธ์สุดท้ายที่เกิดขึ้น มิติที่สองเป็นการวัดถึงผลกระทบของนโยบาย และมิติที่สามเป็นการวัดว่าผลของนโยบายนั้นสามารถส่งประ โยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวมได้หรือไม่ ส่วนตัวแปรอิสระที่นำมาพิจารณานั้นมาจาก 4 ปัจจัยด้วยกัน คือ สมรรถนะขององค์กร ประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม ภาวะผู้นำและความร่วมมือ และการเมือง และการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอก ตัวแบบเชิงบูรณาการ แสดงดังภาพประกอบ 2.15



ภาพประกอบ 2.15 ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติของวระเดช จันทรศร : ตัวแบบเชิงบูรณาการ
ที่มา : วระเดช จันทรศร (2556 : 144)

ตัวแบบเชิงบูรณาการนี้เป็นเสมือนการผสมผสานตัวแปรที่เป็นตัวแปรสำคัญที่มาจากตัวแบบอื่นๆ ทั้ง 5 ตัวแบบ เช่น มีการนำตัวแปรจากตัวแบบทางด้านการจัดการ ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์กร และตัวแบบทางการเมือง โดยได้กำหนดตัวแปรอิสระ 4 ตัวแปร ดังนี้

6.6.1 ตัวแปรด้านประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม เป็นเงื่อนไขหนึ่งที่สำคัญในการสร้างให้เกิดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแปรนี้ประกอบไปด้วยเงื่อนไขต่างๆ คือ ความชัดเจนและความเป็นไปได้ของวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย การกำหนดภารกิจ และการมอบหมายงานการกำหนดมาตรฐานในการทำงาน ระบบการติดตามควบคุม และประเมินผลนโยบาย และความเป็นธรรมชาติของมาตรการในการให้ทุนให้โทษ

6.6.2 ตัวแปรด้านสมรรถนะขององค์กร หรือหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแปรนี้จะประกอบไปด้วยปัจจัยย่อยๆ อีก 5 ปัจจัย คือ โครงสร้างองค์กร งบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ และสถานที่ วระเดช จันทรศร ได้สรุปว่า นโยบายจะสามารถสำเร็จได้นั้นส่วนหนึ่งมาจากความแข็งแกร่งของสมรรถนะที่องค์กรมี กล่าวคือ องค์กรจะต้องมีโครงสร้างภายนอกและภายในที่แข็งแกร่ง เช่น มีโครงสร้างที่กะทัดรัด มีระบบการตัดสินใจ มีระบบข้อมูลข่าวสาร และการสื่อสารที่ดี บุคลากรมีความรู้ความสามารถและมีจำนวนที่เพียงพอ มีงบประมาณเพียงพอและมีระบบการจัดสรรงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ มีวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจน

เทคโนโลยีที่ทันสมัย ช่วยให้การดำเนินนโยบายขององค์กรมีความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และมีสถานที่สะดวกสบาย

6.6.3 ตัวแปรด้านภาวะผู้นำและความร่วมมือ กล่าวคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติ จะประสบความสำเร็จได้ผู้บริหารในหน่วยงานจะต้องใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม รู้จักใช้วิธีจูงใจในเชิงบวกแก่ผู้ปฏิบัติงานเช่น มีการให้รางวัล ชมเชย หรือยกย่อง สามารถทำให้สมาชิกในองค์กรมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน เพื่อสร้างให้เกิดความผูกพัน และการยอมรับจากสมาชิกคนอื่นๆ และรู้จักการสร้างทีมงานที่มีประสิทธิภาพ

6.6.4 ตัวแปรด้านการเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอก ตัวแปรนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งในการสร้างให้เกิดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะแนวคิดที่ว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้นเกิดจากความสามารถของผู้เล่น (Players) หรือบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร กลุ่มหรือสถาบัน และความสัมพันธ์กับปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกขององค์กร ตัวแปรนี้ประกอบไปด้วยปัจจัยย่อยอีกหลายประการ เช่น ระดับการสนับสนุนหรือต่อต้านจากฝ่ายต่างๆ จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและระดับการพึ่งพาที่ต้องมีระหว่างหน่วยงาน ความสามารถในการเจรจาต่อรองต่อสภาพแวดล้อมภายนอก และเงื่อนไขของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

โดยสรุปแล้ว วรเชษ จันทรศร ได้ทำการพัฒนาตัวแบบทางทฤษฎี การนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งสิ้น 6 ตัวแบบด้วยกัน ได้แก่ ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล ตัวแบบทางด้านการจัดการ ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร ตัวแบบทางด้านการบริหารของระบบราชการ ตัวแบบทางการเมือง และตัวแบบเชิงบูรณาการ ซึ่งในการพัฒนาตัวแบบทั้ง 6 ตัวแบบนี้เป็นการศึกษาและวิเคราะห์แนวคิดจากผลงานของนักวิชาการต่างๆ และประสบการณ์ที่เกิดขึ้น ดังนั้นการพัฒนาตัวแบบเหล่านี้จึงเป็นการใช้ทฤษฎีนิรนัย (Deductive Theory) เพื่อใช้สำหรับพิสูจน์กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากที่ได้นำเสนอตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ พอจะสรุปได้ว่า ตัวแบบที่ศึกษากระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน แวน มีเตอร์ แวน ฮอร์น และแฮมเบิลตัน ได้พัฒนาตัวแบบที่เน้นกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ และเงื่อนไขสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อผลของนโยบาย ในขณะที่ตัวแบบของซาบาเดียร์ และแมชมาเนียน จะเน้นไปที่ตัวนโยบายว่าเป็นเสมือนปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนเอควาร์ดและซีมา รวมทั้งรอนคินเนลลี เน้นความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติและผลงานของวรเชษ จันทรศร เน้นไปที่การพิจารณาปัจจัยด้านต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อผลของนโยบาย

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Factors Influencing Policy Implementation) จะทำให้ทราบว่าในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ความสำเร็จ (Success) หรือความล้มเหลว (Failure) ของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญหลายประการ ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะความสำเร็จของแผนงาน (Programs) และ โครงการ (Projects) ไม่มีความสัมพันธ์กับความสามารถของผู้นำและภาวะผู้นำขององค์กร ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย และ ความสำเร็จที่เคยเกิดขึ้นในอดีต ในขณะที่ความล้มเหลวของแผนงานและโครงการเป็นผลมาจากความเชื่อของผู้นำและผู้ปฏิบัติ การขาดความร่วมมือระหว่างกลุ่มผู้สนับสนุนแผนงานและโครงการ การขาดความพยายามที่เพียงพอ การขาดการสนับสนุนจากผู้นำ การขาดเงินทุนที่พอเพียงสำหรับการดำเนินงาน และการขาดผู้นำที่มุ่งมั่นต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ ลักษณะดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญหลายประการ ได้แก่ แหล่งที่มาของนโยบาย (Source of the Policy) ความชัดเจนของนโยบาย (Clarity of the Policy) การสนับสนุนนโยบาย (Support for the Policy) ความซับซ้อนในการบริหารงาน (Complexity of the Administration) สิ่งจูงใจของผู้ปฏิบัติ (Incentives for Implementors) และการจัดสรรทรัพยากร (Resource Allocation) เพื่อสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เหมาะสมและพอเพียง ซึ่งปัจจัยต่างๆ เหล่านี้จะได้รับผลกระทบจากเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องหลายประการ เช่น ข้อจำกัดทางกฎหมาย ความจำเป็นในการพิจารณาตามหลักเหตุผลของระบบราชการ เป็นต้น (Brewer & deLeon, 1983 : 265-274) สมบัติ ชำรงชัยวงศ์ (2557 : 431-446) ได้กล่าวถึงปัจจัยต่างๆ พอสรุปได้ดังนี้

1. แหล่งที่มาของนโยบาย (Source of Policy)

โดยทั่วไปนโยบายอาจมีที่มาหรือผ่านกระบวนการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) จนกระทั่งปรากฏเป็นนโยบายในหลายลักษณะเพื่อนำไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ปรารถนา เช่น การแถลงการณ์หรือคำสั่งของฝ่ายบริหาร หรือเนื้อหาหรือรายละเอียดในกฎหมาย เพราะกฎหมายคือรูปธรรมของนโยบายที่ผ่านกระบวนการตัดสินใจนโยบายและได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ เป็นต้น ดังนั้นการที่นักวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ความสำคัญกับแหล่งที่มาของนโยบายว่าเป็นปัจจัยกำหนด (Determinant Factors) ที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ก็เพราะว่าผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการริเริ่มการก่อรูปนโยบายและการกำหนดนโยบายมีความหลากหลายทั้งในด้านอำนาจและหน้าที่ ซึ่งมีผลต่อความสามารถในการกำหนด คัดเลือกและการบริหารนโยบายด้วย แม้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติจะไม่มีอำนาจในการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการให้

ความเห็นชอบนโยบายที่ต้องประกาศใช้เป็นกฎหมาย อำนาจดังกล่าวจึงมีผลต่อการต่อรองให้ฝ่ายบริหารปฏิบัติตามด้วย ส่วนฝ่ายบริหารซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยผ่านองค์การราชการที่ตนรับผิดชอบ อาจใช้อำนาจส่วนตัวหรือใช้อำนาจผ่านระบบราชการที่ตนมีอิทธิพลในการรับผิดชอบอยู่โดยตรงก็ได้ อย่างไรก็ตาม นักวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องตระหนักไว้ด้วยความยุ่งยากเกี่ยวกับแหล่งที่มาของนโยบายอยู่ด้วย กล่าวคือ แหล่งที่มาต่างๆ ของนโยบายอาจมีความขัดแย้งกันและไม่ส่งเสริมให้การนำนโยบายไปปฏิบัติดำเนินไปได้ด้วยดี และในบางกรณีอาจเป็นปรปักษ์ต่อกันด้วยจนกลายเป็นอุปสรรคขัดขวางการนำนโยบายไปปฏิบัติมิให้ประสบความสำเร็จ

2. ความชัดเจนของนโยบาย (Clarity of Policy)

ความชัดเจนของนโยบายเป็นรากฐานสำคัญของความมุ่งหมายของนโยบายทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ในบางครั้งอาจพบว่า นโยบายมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน แต่มาตรการในการปฏิบัติไม่ชัดเจน หน่วยงานปฏิบัติที่รับผิดชอบอาจต้องใช้ดุลยพินิจของตนในการปฏิบัติ และอาจก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้เช่นกัน ในกรณีที่วัตถุประสงค์ของนโยบายไม่ชัดเจนอาจกล่าวได้ว่าเป็นปัจจัยแรกของความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติเพราะผู้ปฏิบัติไม่ทราบแน่ชัดว่า วัตถุประสงค์ที่แท้จริงของนโยบายคืออะไร ภาระจึงตกเป็นของผู้ปฏิบัติที่จะต้องตีความเอาเอง ซึ่งอาจถือโอกาสดำเนินการตามที่ตนพอใจ ลักษณะดังกล่าวจะยิ่งก่อให้เกิดความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้มาก หากนโยบายใดก็ตามมีเป้าประสงค์ (Goals) หรือวัตถุประสงค์ (Objectives) ที่ชัดเจนมากเพียงใด ก็ยังส่งเสริมให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสอดคล้องประสานกัน และนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ที่พึงปรารถนาอย่างมีประสิทธิภาพ ดังที่ เบอร์แมน (Berman, 1980) เรียกว่า “การนำนโยบายไปปฏิบัติตามแผนงาน”(Programmed Implementation) โดยทั่วไปการขาดความชัดเจนและความแน่นอนของนโยบายอาจเกิดขึ้นได้แม้กระทั่งในการกำหนดนโยบายโดยข้าราชการระดับสูงซึ่งอาจเกิดจากความสับสนในข้อกำหนดต่างๆ เป็นต้น ปัญหาอีกประการหนึ่งที่พบอยู่เสมอก็คือ การขาดการกำหนดวิธีการดำเนินงานที่ชัดเจนเกี่ยวกับการแปลงนโยบายให้เป็นกิจกรรมการปฏิบัติจนกระทั่งการนำนโยบายไปปฏิบัติ เมื่อบุคลากรระดับล่างสุดประสบกับปัญหาขึ้น พอถึงเวลานั้นผู้รับผิดชอบจึงเริ่มคิดหาวิธีการที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติดำเนินไปด้วยดี เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ

ดังนั้น นักวิเคราะห์นโยบายจำเป็นจะต้องพิจารณาความแตกต่างระหว่างความมุ่งหมายและนโยบายให้ชัดเจน กล่าวคือ ความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์เป็นผลลัพธ์ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการให้เกิดขึ้นเพื่อการแก้ไขปัญหาที่ปรากฏอยู่ให้บรรลุผล ในขณะที่ทางค่านโยบายนั้นจะต้องประกอบด้วยแผนงานและโครงการต่างๆ ที่ได้ออกแบบเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ตามความต้องการ

ผู้กำหนดนโยบายในระดับสูงส่วนใหญ่จะกำหนดความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ไว้อย่างกว้างๆ มีลักษณะทั่วไป และมีความเป็นนามธรรมสูง จึงเป็นการยากที่จะบอกได้ว่าจะต้องดำเนินนโยบายอย่างไร มีข้อกำหนดอะไรบ้าง หรือความไม่สมดุลระหว่างศักยภาพของนโยบายและทรัพยากร กล่าวคือ นโยบายมีวัตถุประสงค์ชัดเจนและมีศักยภาพในการแก้ไขปัญหาสูง แต่ไม่มีทรัพยากรเพียงพอในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ

การกำหนดนโยบายที่ดีจึงต้องคำนึงถึงความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบายและรายละเอียดที่เหมาะสม หากปรากฏว่านโยบายมีรายละเอียดมากเกินไปหรือน้อยเกินไป อาจทำให้ผู้บริหารนโยบายไม่เข้าใจวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของนโยบาย และอาจทำให้เกิดการบิดเบือนนโยบาย โดยการนำไปปฏิบัติอย่างไม่เหมาะสม ดังนั้น จึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้กำหนดนโยบายจะต้องคำนึงถึงความสำคัญเกี่ยวกับความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย โดยตั้งความมุ่งหมายไว้อย่างระมัดระวัง และควรจัดทำแผนเพื่อการประเมินผลนโยบาย และกำหนดกลยุทธ์การนำนโยบายไปปฏิบัติให้สอดคล้องกับการบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ

ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบายขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ได้แก่ การระบุสภาพปัญหา นโยบายอย่างครอบคลุมครบถ้วนการกำหนดผู้เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาอย่างชัดเจน การกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับผลกระทบจากปัญหา และการประเมินทรัพยากรที่ต้องใช้ในการดำเนินการอย่างเหมาะสม ซึ่งจะมีบทบาทอย่างสำคัญในการส่งเสริมการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

3. การสนับสนุนนโยบาย (Support for Policy)

เมื่อกำหนดนโยบายเรียบร้อยแล้ว นโยบายจะถูกนำไปปฏิบัติอย่างไรหรือจะได้รับการนำไปปฏิบัติจริงหรือไม่ คำตอบของคำถามเหล่านี้ขึ้นอยู่กับ การสนับสนุนนโยบายจากผู้ปฏิบัติและผู้ที่ได้รับผลจากการปฏิบัติตามนโยบายนั้น หรืออาจพิจารณาในแง่ของการเมืองในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ว่า มีกลุ่มใดบ้างที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งกลุ่มในรัฐบาล ได้แก่ นักการเมืองที่เกี่ยวข้อง องค์การราชการที่รับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือผู้มีอำนาจจัดสรรงบประมาณสนับสนุน เป็นต้น ส่วนกลุ่มภายนอกรัฐบาล อาจได้แก่ สมาชิกในเขตเลือกตั้งที่เกี่ยวข้องกับปัญหา กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหา และสาธารณชนทั่วไป เป็นต้น การที่จะทำความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ชัดเจนรวมทั้งการเตรียมการอย่างเป็นระบบด้วยกลยุทธ์ที่เหมาะสมนั้น การประมาณการผลรวมที่เกิดขึ้นทั้งหมด ทั้งในด้านบวกและด้านลบของปัจจัยสนับสนุนต่างๆ เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง หากมีค่านิยมทางการเมืองในการสนับสนุนนโยบายน้อยเท่าใด โอกาสที่นโยบายนั้นจะเป็นไปตามความตั้งใจของผู้กำหนดนโยบายก็จะยิ่งมีน้อยตามไปด้วย

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าค่านิยมทางการเมืองในการสนับสนุนนโยบายจะมีมาก ก็มีได้หมายความว่า จะเป็นสิ่งที่รับประกันความสำเร็จของนโยบายแต่อย่างใด ซึ่งนักวิเคราะห์นโยบายจะต้องตระหนักว่า การสนับสนุนทางการเมืองที่มากพอเป็นสิ่งจำเป็น แต่มีค่าใช้จ่ายที่เพียงพอสำหรับการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ (Allison, 1971 : 128) โดยมีปัจจัยที่นำมาประกอบการพิจารณาเรื่องการสนับสนุนนโยบาย อีกปัจจัยหนึ่งก็คือ ระดับความสนใจของผู้ริเริ่มนโยบาย ซึ่งระดับความสนใจนี้จะขึ้นอยู่กับ ประการแรก ระยะเวลาในการเอาใจใส่ของบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะความใส่ใจเหล่านี้อาจเกิดการเบี่ยงเบนได้โดยมีเป้าหมายอื่นเข้ามาแทรก กล่าวคือ เมื่อมีนโยบายอื่นเข้ามาแทรก อาจทำให้ผู้ริเริ่มนโยบายล้มความมุ่งมั่นที่มีต่อนโยบายเดิมไปได้ ประการที่สอง อำนาจของผู้กำหนดนโยบายที่มีความเป็นเอกภาพ และความยินยอมอย่างเต็มที่ของผู้ปฏิบัติซึ่งจะเป็นพลังสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ

4. ความซับซ้อนในการบริหารงาน (Complexity of Administration)

การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับโครงสร้างการบริหารงานขององค์การ ดังนั้นผู้บริหารควรพิจารณาการบริหารนโยบายทั้งในมิติของแนวนราบ (Horizontally) และ แนวตั้ง (Vertically) ควบคู่กันไป และจะเห็นได้ชัดเจนว่า ยังมีจำนวนหน่วยงานหรือองค์การเข้ามาเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติมากเพียงใด (ซึ่งแต่ละหน่วยงานก็มีความคาดหวัง มีผลประโยชน์และมีมุมมองที่แตกต่างกันไป) ก็จะยิ่งทำให้กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความยุ่งยากซับซ้อนมากขึ้นตามไปด้วย (Greenwood et al. 1975)

โดยปกติ ถ้าผู้กำหนดนโยบายยังเห็นห่างจากผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และผู้ได้รับผลกระทบมากเพียงใด ทั้งในแนวนราบ ได้แก่ ตัวแทนฝ่ายต่างๆ ของรัฐบาล ซึ่งแยกกันกำหนดนโยบาย และในแนวตั้ง ได้แก่ การควบคุมการติดตามและกำกับดูแลการทำงานหรือการประสานงานภายในองค์การ เป็นต้น โอกาสที่นโยบายนั้นจะเบี่ยงเบนไปจากความตั้งใจเดิมของผู้กำหนดนโยบายจะมีมากขึ้นตามไปด้วย

สำหรับการนำนโยบายไปปฏิบัติในมิติของการประสานงานระหว่างองค์การต่างๆ นั้น อาจพบว่าตัวแทนของแต่ละองค์การอาจมีการเพิ่มวัตถุประสงค์และเป้าหมายของตนเองเข้าไปด้วย จึงทำให้เห็นนโยบายมีโอกาสที่จะเบี่ยงเบนไปจากเดิมได้มาก ซึ่งเป็นอุปสรรคอย่างสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังที่ ลาวีน (Levine, 1980) กล่าวว่า อุปสรรคที่สำคัญในการบริหารนโยบายก็คือ การกระจุกกระจายของกระบวนการตัดสินใจโดยผ่านหน่วยปฏิบัติต่างๆ อย่างมากมาย ดังนั้น แนวความคิดของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงให้ความสนใจกับการประเมินผลโครงการ

การกำหนดเป้าประสงค์ ตลอดจนการพิจารณาในเรื่องของ ปัจจัยกระตุ้น (Motivations) และ สิ่งจูงใจ (Incentives) ของผู้นำ โอบายไปปฏิบัติ เพื่อให้การนำ โอบายไปปฏิบัติบรรลุผลตาม เป้าหมายที่ต้องการ

ดังนั้น การนำ โอบายไปปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพและบรรลุผลตามที่กำหนดไว้ ผู้ กำหนดคน โอบายและผู้มีอำนาจตัดสินใจ โอบายจะต้องพยายามหลีกเลี่ยงการใช้องค์การที่มี ความซับซ้อนสูง หรือมีสายการบังคับบัญชายาวเกินไป และมีจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาก เกินไป เพราะลักษณะต่างๆ ดังกล่าวจะส่งผลให้เกิดการบิดเบือนวัตถุประสงค์ของน โอบาย และ การใช้ดุลพินิจของผู้ปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของน โอบาย ซึ่งจะเป็นอุปสรรคที่สำคัญ ต่อความสำเร็จในการนำ โอบายไปปฏิบัติ การมอบหมายให้หน่วยงานที่เป็นเอกภาพและไม่มี ความซับซ้อนในการบริหารงานมาก จะเป็นปัจจัยสำคัญในการส่งเสริมการนำ โอบายไปปฏิบัติ ให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ

5. สิ่งจูงใจสำหรับผู้ปฏิบัติ (Incentives for Implementers)

การนำ โอบายไปปฏิบัติจะประสบผลสำเร็จหรือไม่ นอกจากจะขึ้นอยู่กับปัจจัยที่กล่าว มาแล้ว อาจขึ้นอยู่กับปัจจัยการสร้างสิ่งจูงใจของฝ่ายบริหารต่อผู้ปฏิบัติอีกด้วยประเด็นนี้จะ เกี่ยวข้องโดยตรงกับเรื่องการทำงานและปัจจัยกระตุ้นที่จะทำให้ผู้ปฏิบัติมีความมุ่งมั่นที่จะทำงาน ให้สำเร็จ (Work and Motivation) อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าในระบบราชการเป็นระบบที่ขาด การรับรู้เรื่องข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับ “สัญญาณด้านการตลาด” (Market Signals) ทำให้เกิดความ ยากลำบากที่จะเข้าใจว่าอะไรคือสิ่งจูงใจสำหรับผู้นำ โอบายไปปฏิบัติและอะไรคือรางวัลหรือการ ลงโทษที่ผู้ปฏิบัติจะได้รับสำหรับการให้บริการที่ดีและบริการที่ไม่ดี สิ่งที่ปรากฏเสมอในแผนงาน ของรัฐบาลจำนวนมากก็คือ แผนงานที่ไม่ประสบความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติเท่าใดนัก ทั้งนี้ เพราะแผนงานดังกล่าวไปขัดผลประโยชน์ของผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการกำหนดคน โอบายหรือของ ผู้นำ โอบายไปปฏิบัติ ดังนั้น นักวิเคราะห์น โอบายจะต้องตระหนักเสมอว่าการนำ โอบายไป ปฏิบัติที่คาดหวังต่อความสำเร็จสูงนั้น อย่างน้อยจะต้องไม่ทำให้ผู้กำหนดคน โอบายและผู้นำ โอบาย ไปปฏิบัติรู้สึกถึงความสูญเสียประ โยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับตน มิฉะนั้นจะก่อให้เกิดความรู้สึกต่อต้าน และนำไปสู่ความล้มเหลวในที่สุด สำหรับลักษณะของสิ่งจูงใจแก่ผู้ปฏิบัติ อาจกระทำได้หลายกรณี เช่น การเลื่อนขั้นเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษ การเลื่อนตำแหน่ง ส่วนการลงโทษในกรณีที่ทำงาน ล้มเหลว อาจกระทำได้หลายกรณีเช่นกัน เช่น การระงับการขึ้นเงินเดือน การงดเงินรางวัลประจำปี การโยกย้ายให้ไป ดำรงตำแหน่งที่มีความสำคัญน้อยกว่า เป็นต้น มาตรการเหล่านี้ควรจะประกาศ ให้ผู้ปฏิบัติทราบชัดเจนล่วงหน้าพร้อมทั้งการจัดระบบการประเมินผลงานที่มีความน่าเชื่อถือ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ผู้ปฏิบัติอย่างเสมอภาค เนื่องจากสิ่งจูงใจมีความสำคัญต่อความสำเร็จ

ในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้กล่าวแล้ว จึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับองค์กรในการจัดสรรสิ่งจูงใจ (Organizational Incentives) เพื่อส่งเสริมความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติมากขึ้น แนวทางการส่งเสริมความสำเร็จให้แผนงานประสบความสำเร็จอาจกระทำได้หลายกรณี รวมทั้งการปรับหรือโครงสร้างขององค์กร (Reengineering) ให้สอดคล้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด

กล่าวโดยสรุป หากพิจารณาในด้านธรรมชาติของมนุษย์ (Human Nature) ย่อมเป็นที่ประจักษ์ว่า บุคคลโดยทั่วไปนั้นย่อมประสงค์จะได้รับการยกย่อง การชมเชย การให้กำลังใจ และการได้รับผลตอบแทนจากการทำงานด้วยความอุทิศเสียสละของตน ดังนั้น หากผู้ตัดสินใจและผู้บังคับบัญชามีภาวะผู้นำ และเข้าใจคุณค่าของจิตใจผู้ปฏิบัติ ที่มีต่อสิ่งจูงใจ และสามารถจัดสรรสิ่งจูงใจให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้ปฏิบัติการกระทำเหล่านี้จะส่งเสริมขวัญและกำลังใจให้ผู้ปฏิบัติมีพลังและศักยภาพที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า ปัจจัยสิ่งจูงใจต่อผู้ปฏิบัติมีอิทธิพลอย่างสำคัญต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

6. การจัดสรรทรัพยากร (Resource Allocation)

ทรัพยากรเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าปัจจัยอื่น กล่าวคือ แผนงานหรือ โครงการใด แม้จะมีปัจจัยอื่นครบถ้วน แต่ถ้าขาดปัจจัยเรื่องทรัพยากรในการสนับสนุน อาจกล่าวได้ว่าแผนงานและ โครงการดังกล่าวได้ประสบความสำเร็จความล้มเหลวตั้งแต่ยังไม่ได้เริ่มต้นลงมือปฏิบัติ

ทรัพยากรในการนำนโยบายไปปฏิบัติหมายถึงทั้งเงินทุน เวลา และบุคลากร ตลอดจนเทคโนโลยีและอุปกรณ์ที่จำเป็นต่างๆ แต่ในความเป็นจริงของสังคมทั่วไปนั้น มักพบว่า มีทรัพยากรไม่เพียงพอต่อการพัฒนาโครงการต่าง ๆ เพราะทุกสังคมล้วนมีทรัพยากรจำกัด ดังนั้นการใช้ทรัพยากรที่ถูกต้อง จึงต้องคำนึงถึงการจัดลำดับความสำคัญของแผนงานและโครงการ รวมทั้งกลยุทธ์ในการใช้ทรัพยากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ข้อจำกัดซึ่งเกิดจากการมีทรัพยากรอย่างจำกัดนี้ มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก สำหรับทรัพยากรเรื่องเวลานั้น กล่าวได้ว่าเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญไม่น้อยเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากปฏิทินการทำงานโดยทั่วไปจะระบุวันสิ้นสุดของแผนงานและ โครงการไว้ด้วย (Deadline) ทำให้ผู้ปฏิบัติที่รับผิดชอบถูกบังคับด้วยกรอบเวลาที่ชัดเจน ในกรณีที่กรอบเวลาสั้นเกินไป อาจเป็นอุปสรรคต่อความพยายามในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ได้ผลครบถ้วนสมบูรณ์ เพราะมีเวลาน้อยเกินไป เป็นต้น ส่วนปัจจัยเรื่องบุคลากรนั้น นับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง สิ่งที่ผู้รับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องคำนึงอยู่เสมอคือจะต้องเลือกสรรบุคลากรที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับการปฏิบัติงาน และเป็นบุคคลที่มี

ความมุ่งมั่นที่จะทำงานให้สำเร็จ เป็นผู้มีวินัยและมีความรับผิดชอบสูง คุณสมบัติเหล่านี้อาจเป็นคุณสมบัติที่หาได้ยาก แต่ผู้รับผิดชอบก็ควรจะใช้ความพยายามในการแสวงหาให้มากที่สุด เพื่อให้มั่นใจว่าจะได้บุคลากรที่มีประสิทธิภาพ และการนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จตามเป้าประสงค์

เบอร์แมน และคณะ (Berman et al. 1977) ได้ทำการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และชี้ให้เห็นว่าความสำเร็จของโครงการสามารถวัดได้จากร้อยละของการบรรลุเป้าหมาย ความต่อเนื่องทางทฤษฎี ความตื่นตัวและประสบการณ์ของกลุ่มเป้าหมาย การศึกษาของ Berman และคณะยังเน้นให้เห็นว่า การมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย

สำหรับศุภชัย ยาวะประภาส (2538 : 101-118) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งสรุปได้ดังนี้

1. ลักษณะของนโยบาย ได้แก่ 1) ประเภทของนโยบาย กล่าวคือ นโยบายที่มุ่งให้บรรลุวัตถุประสงค์ โดยเปลี่ยนแปลงสิ่งต่างๆ น้อยที่สุด จะประสบผลสำเร็จมากกว่านโยบายที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงสิ่งต่างๆ อย่างมาก 2) ผลประโยชน์ของนโยบายนั้นๆ ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายจะขึ้นอยู่กับการแพร่หลายของการรับรู้ว่าคุณนโยบายนั้นให้ผลประโยชน์มากกว่านโยบายอื่น ๆ ที่มีอยู่อย่างน้อยเพียงใด 3) ความสอดคล้องระหว่างนโยบายกับค่านิยมที่มีอยู่ ประสบการณ์ที่ผ่านมา และความต้องการของผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากนโยบายนั้น 4) ความเป็นไปได้ในการทดลองปฏิบัติ กล่าวคือ นโยบายที่สามารถนำมาทดลองปฏิบัติก่อนได้จะมีโอกาสประสบความสำเร็จมากกว่านโยบายที่ไม่สามารถทำเป็นโครงการทดลองก่อนได้ 5) ความเห็นผลได้ของนโยบาย นโยบายที่สามารถส่งผลให้เห็นได้ชัดเจน มีโอกาสประสบผลสำเร็จในทางปฏิบัติมากกว่านโยบายที่ไม่สามารถชี้ให้เห็นผลได้ชัดเจน และ 6) คุณภาพของการส่งข้อมูลย้อนกลับ

2. วัตถุประสงค์ของนโยบาย ประกอบด้วย 1) ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ กล่าวคือนโยบายจะได้รับการปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้นๆ ด้วย 2) ความสอดคล้องต้องกันของวัตถุประสงค์ 3) ความยากง่ายในการรับรู้วัตถุประสงค์ หมายถึง วัตถุประสงค์นอกจากจะต้องชัดเจนและสอดคล้องกันแล้วจะต้องง่ายแก่ผู้ที่จะนำไปปฏิบัติด้วย 4) ดัชนีชี้วัดความสำเร็จของนโยบาย ความสำเร็จของนโยบายขึ้นอยู่กับว่าคุณนโยบายนั้นได้แสดงให้เห็นว่าอะไรคือดัชนีที่ชี้ว่านโยบายนั้นประสบผลสำเร็จ และ 5) ความเที่ยงตรงของข่าวสารที่มีไปยังผู้นำนโยบายนำไปปฏิบัติ หมายถึง การที่ข้อมูลข่าวสารที่ผู้กำหนด

นโยบายมีไปยังผู้นำเอานโยบายไปปฏิบัติ ยิ่งชัดเจนเท่าใด โอกาสที่นโยบายนั้นจะได้รับการปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีก็มีมากขึ้นเท่านั้น

3. ความเป็นไปได้ทางการเมือง ประกอบด้วย 1) การเจรจาระหว่างรัฐบาลกับเอกชน ความสำเร็จของนโยบายขึ้นอยู่กับระดับของการสนับสนุนหรือคัดค้านที่กลุ่มธุรกิจเอกชน มีต่อนโยบายนั้นๆ 2) การได้รับการสนับสนุนจากทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง 3) ผลกระทบของนโยบายที่มีต่อกลุ่มอาชีพที่มีอิทธิพล คือ หากนโยบายที่กลุ่มอาชีพที่มีอิทธิพลเห็นว่าจะส่งผลกระทบต่อกลุ่มของตน กลุ่มจะใช้อิทธิพลทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ เพื่อยับยั้งการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าว 4) การสนับสนุนจากชนชั้นนำ นโยบายที่ไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจังจากชนชั้นนำแล้ว โอกาสจะนำไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จจะมีน้อยมาก 5) การสนับสนุนจากสื่อมวลชน นโยบายที่ขาดการสนับสนุนจากสื่อมวลชนหรือประชาชนโดยทั่วไป มักจะประสบปัญหาในการปฏิบัติอย่างมาก 6) การสนับสนุนจากผู้มีอิทธิพลออกเสียงเลือกตั้ง

4. ความเป็นไปได้ทางเทคนิคหรือทฤษฎี การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีมักจะเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว และส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ลักษณะต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ เป็นสิ่งที่ต้องให้ความสนใจ คือ 1) การร่างนโยบาย นโยบายที่มีลักษณะไม่ยุ่งยากซับซ้อนและมีผู้ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานไม่มากนักมีโอกาสนำไปปฏิบัติมากกว่านโยบายที่มีโครงสร้างซับซ้อน และมีผู้คนหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากมาย 2) ข้อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายที่ต้องการให้ผู้ปฏิบัติเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมที่เคยกระทำจนเคยชินมีโอกาสนำไปปฏิบัติ 3) ทฤษฎีที่เชื่อถือได้ การเลือกสรรทฤษฎีที่ดีหรือการมีกรอบการมองปัญหาที่ถูกต้อง จะช่วยให้เกิดผลที่ดีในการนำนโยบายไปปฏิบัติ 4) ลักษณะของเทคโนโลยี เทคโนโลยีที่นำไปใช้ในการปฏิบัติตามนโยบาย ต้องเป็นเทคโนโลยีที่สอดคล้องกับสถานการณ์หรือสภาวะแวดล้อมที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ

5. ความเพียงพอของทรัพยากร ได้แก่ 1) การสนับสนุนด้านการเงินต้องมีเพียงพอ 2) กำลังและคุณภาพของบุคลากร การขาดแคลนกำลังคนและการมีปัญหาด้านคุณภาพจะมีส่วนโดยตรงต่อความสำเร็จของนโยบายขึ้นอยู่กับการนำนโยบายไปปฏิบัติ 3) ปัจจัยทางด้านบริการ ความสำเร็จของนโยบายขึ้นอยู่กับการบริการต่าง ๆ คือ วัสดุอุปกรณ์ สถานที่ทำการ เครื่องมือเครื่องใช้ ที่ดินรวมทั้งอุปกรณ์อำนวยความสะดวกอื่น ๆ ว่ามีเพียงพอหรือไม่

6. ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ 1) ประเภทของหน่วยงาน หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติต้องเป็นหน่วยงานเดิมที่มีทรัพยากรอยู่แล้ว หรือหน่วยงานใหม่ที่

ได้รับการจัดตั้งขึ้นจากแรงผลักดันของกลุ่มงานการเมืองที่มีอิทธิพล จึงจะส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ 2) โครงสร้างและลำดับชั้นของการบังคับบัญชา เนื่องจาก การติดต่อสื่อสารและการควบคุมบังคับบัญชาเป็นเรื่องที่สำคัญ ฉะนั้น หน่วยงานขนาดเล็กที่มี ลำดับชั้นการบังคับบัญชาน้อย จำนวนผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามาก จะมีโอกาสประสบความสำเร็จใน การนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่าหน่วยงานขนาดใหญ่ที่มีระดับชั้นและสายการบังคับบัญชา มากมาย แต่มีผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาน้อย 3) ความสามารถของผู้นำ ภาวะผู้นำที่เข้มแข็งมีความสามารถ ในการระดมการสนับสนุนจากแหล่งต่าง ๆ กับความสามารถในทางสังเคราะห์เพื่อสร้างสิ่งขึ้นมา ใหม่ เป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่ช่วยให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ 4) ความสัมพันธ์ ระหว่างหน่วยงานที่กำหนดนโยบายกับหน่วยงานปฏิบัติตามนโยบาย ซึ่งเน้นความสัมพันธ์อย่าง ไม่เป็นทางการ ยังมีมากเท่าใด โอกาสที่นโยบายจะประสบผลสำเร็จก็มีมากเท่านั้น 5) ลำดับชั้นของ การสื่อสารแบบเปิด การเปิดโอกาสให้มีการสร้างสายใยแห่งความสัมพันธ์ทั้งในแนวนอนและ แนวตั้ง และอื่นๆ จะมีส่วนสำคัญในการกำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย

7. ทักษะของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ 1) ทักษะที่มีต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย นโยบายที่ผู้ปฏิบัติจะนำไปปฏิบัติด้วยดีต้องเป็นนโยบายที่ผู้ปฏิบัติเข้าใจ เห็นด้วยและมีความผูกพัน 2) ผลกระทบที่จะมีต่อพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายที่มีผลให้ผู้ปฏิบัติต้อง เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไปจากเดิมที่ได้ปฏิบัติมาเป็นเวลานาน มักจะประสบผลล้มเหลว ส่วน นโยบายที่ไม่กระทบกระเทือนต่อพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติจะมีโอกาสประสบความสำเร็จสูง 3) ความขัดแย้งที่มีต่อค่านิยมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ถ้าผู้ปฏิบัติไม่เห็นด้วยกับนโยบายจะ นำไปสู่การเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามนโยบาย หรือเลือกปฏิบัติเฉพาะส่วนที่ไม่ขัดกับคุณค่าที่ตนเอง ยึดถือ จะทำให้เห็นนโยบายล้มเหลว 4) ผลกระทบที่มีต่องาน อำนาจ ศักดิ์ศรี และผลประโยชน์ของ ผู้นำเอานโยบายไปปฏิบัติ การมอบหมายงานให้กับผู้ที่มีความเห็นหรือมีผลประโยชน์ไม่สอดคล้อง กับนโยบายนั้นเท่ากับเป็นการเรียกร้องความยุ่งยาก เนื่องจากผู้กำหนดนโยบายจะต้องแสวงหา วิธีการต่าง ๆ มาควบคุมพฤติกรรมของผู้ไม่เห็นด้วย

8. ความสัมพันธ์ระหว่างกลไกต่าง ๆ ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ ลักษณะสำคัญ ดังนี้ 1) จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ยิ่งหน่วยงานที่ต้องเกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีมาก เท่าใด ปัญหาเรื่องประสานงานระหว่างหน่วยงานจะมีมากขึ้นเท่านั้น และปัญหา การประสานงานมีมากเท่าใด โอกาสที่นโยบายจะล้มเหลวก็มีมากเท่านั้น 2) จำนวนจุดตัดสินใจ จำนวนจุดตัดสินใจมีมาก ความล่าช้าในการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายก็มีมากขึ้น 3) ความสัมพันธ์ดั้งเดิม ความสัมพันธ์ในอดีตที่ดีจะส่งผลให้การปฏิบัติตามนโยบายเป็นไปด้วยดี

4) การแทรกแซงของหน่วยงานระดับบน นโยบายจะประสบปัญหาหากถูกแทรกแซงจากหน่วยงานระดับบนมากเกินไป

นอกจากนี้ ยังมีแนวคิดอื่นๆ เช่น

แฮมเบลตัน (Hambleton, 1983) ซึ่งให้เห็นว่าปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติคือ ข่าวดารนโยบายซึ่งควรมีความชัดเจนและสอดคล้องกับเป้าประสงค์ ความหลากหลายของหน่วยงานที่รับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติ มุมมองและอุดมคติของผู้กำหนดนโยบายและทรัพยากรและการวางแผนทางการเมือง แฮมเบลตัน (Hambleton) ยืนยันว่าถ้าปัจจัยต่างๆ มีความเหมาะสมจะส่งเสริมให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จด้วยดี ในทางตรงกันข้ามถ้าหากปัจจัยต่าง ๆ ดังกล่าวมีลักษณะของความขัดแย้งหรือไม่เหมาะสม จะส่งผลกระทบให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จล้มเหลวได้

ซีบริง (Sebring, 1977) ได้ทำการศึกษาแผนงานร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัยกับกระทรวงสวัสดิการในสหรัฐอเมริกา พบว่าปัจจัยสำคัญที่เป็นสาเหตุทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติ ไม่ประสบความสำเร็จ ได้แก่ ประวัติศาสตร์ขององค์การที่มีอิทธิพลต่อค่านิยมขององค์การ สภาพแวดล้อมขององค์การ ลักษณะ โครงสร้างขององค์การ และความสัมพันธ์ภายในองค์การและระหว่างองค์การ

กล่าวโดยสรุป ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ มีลักษณะที่แตกต่างกันหลายประการ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจขึ้นอยู่กับปัจจัยที่มีลักษณะร่วมกัน หรือปัจจัยที่มีลักษณะเฉพาะตามลักษณะของนโยบาย แผนงาน หรือโครงการก็ได้ ดังนั้นจึงเป็นประเด็นที่ผู้สนใจศึกษาจะต้องพิจารณาด้วยความรอบคอบ เพื่อให้การระบุปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จในแต่ละกรณีมีความเที่ยงตรงมากที่สุด

นอกจากการศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งจะช่วยให้ทราบว่า มีปัจจัยสำคัญอะไรบ้างที่จะทำให้ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้นเกิด ความสำเร็จหรือความล้มเหลวดังที่ได้กล่าวไปแล้ว การศึกษาถึงปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ก็จะช่วยให้ทราบอุปสรรคที่อาจทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย ทั้งยังเป็นแนวทางในการป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้อีกด้วย ซึ่ง วรเชษ จันทรศร (2541 : 49-65) ได้เสนอปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติหลายประการ ดังนี้

1. ปัญหาด้านสมรรถนะขององค์การ

สมรรถนะขององค์การหมายถึง ความพร้อมและความสามารถขององค์การในการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้ ปัญหาทางด้านสมรรถนะขององค์การจะมีไม่น้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับปัจจัยย่อยดังต่อไปนี้

1.1 ปัจจัยด้านบุคลากร ด้านนโยบายที่กำหนดขึ้นมีความต้องการบุคลากรผู้ปฏิบัติเป็นจำนวนมาก และมีความรู้ความสามารถตรงตามลักษณะงานก็ย่อมจะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ แต่ถ้าบุคลากรในระบบราชการมีไม่เพียงพอหรือบุคลากรไม่มีความรู้และความสามารถในการเข้าร่วมปฏิบัติในนโยบายนั้นได้ ก็ย่อมจะทำให้เกิดปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ยกตัวอย่างในระบบราชการไทย นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทมักจะประสบกับปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรมาก เพราะบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถมักจะสมัครใจปฏิบัติงานในเขตเมืองมากกว่าปฏิบัติงานในชนบท ทั้งนี้เพราะความก้าวหน้ามีมากกว่ากัน และในอดีตที่ผ่านมา คนดีมีฝีมือหรือคนเก่งไม่ได้เข้าไปปฏิบัติงานในชนบท แต่มักจะเป็นคนที่มีปัญหาในระบบราชการ เช่น ข้ายเพราะมีความผิดทางวินัย หรือไม่มีทางเลือกอื่น คนเก่งที่มีระบบอุปถัมภ์ค้ำจุนอยู่จึงมีโอกาสดำเนินงานในเมืองเป็นส่วนใหญ่ คนที่ปฏิบัติงานในชนบทที่ห่างไกลจึงนำนโยบายไปปฏิบัติไม่บรรลุผลตามวัตถุประสงค์เท่าที่ควร

1.2 ปัจจัยด้านงบประมาณ สมรรถนะขององค์การจะมีมากขึ้นถ้าได้รับการสนับสนุนงบประมาณในการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเต็มที่ มีการยืดหยุ่นในเรื่องระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อให้องค์การมีความคล่องตัวในการปฏิบัติมากยิ่งขึ้น แต่ถ้าหากการนำนโยบายไปปฏิบัติถูกจำกัดด้านงบประมาณสนับสนุน และมีระเบียบข้อบังคับในการใช้งบประมาณมาก ก็อาจทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติ และอาจมีผลมาถึงความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยส่วนรวมด้วย

1.3 ปัจจัยด้านโครงสร้างขององค์การ สมรรถนะขององค์การจะมีมากขึ้นถ้าโครงสร้างขององค์การที่รับเอานโยบายไปปฏิบัติมีความสลับซับซ้อนน้อย มีสายการบังคับบัญชาไม่ยาวจนเกินไปมีการติดต่อประสานงานคล่องตัว แต่ถ้าโครงสร้างขององค์การเป็นองค์การขนาดใหญ่มีความสลับซับซ้อนมาก สายการบังคับบัญชายาว ยึดกฎระเบียบมาก ย่อมทำให้เกิดปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้เช่นเดียวกัน

1.4 ปัจจัยด้านวัสดุอุปกรณ์และเทคโนโลยี ปัญหาด้านสมรรถนะขององค์การจะทวีมากขึ้นถ้าหากองค์การที่รับผิดชอบไม่ได้รับการสนับสนุนด้านวัสดุอุปกรณ์ ตลอดจนเครื่องมือเครื่องใช้ และเทคโนโลยีที่จำเป็นอย่างเพียงพอ หรือทันต่อเวลา หรือเครื่องมือ อุปกรณ์ไม่ทันสมัย เช่น “นโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดให้โทษ” ถ้าอาวุธ เครื่องมือสื่อสาร เครื่องมือ ตรวจสอบสารเสพติด ยานพาหนะของเจ้าหน้าที่ตำรวจมีไม่เพียงพอ หรือเก่าล้าสมัย การนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จก็คงจะยาก

2. ปัญหาด้านการควบคุม

“การควบคุม” (Controlling) หมายถึง ความสามารถในการวัดความก้าวหน้าหรือ

ผลการปฏิบัติของนโยบาย แผนงานหรือโครงการ ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเพิ่มมากขึ้น ถ้าหากผู้รับผิดชอบในนโยบายนั้นขาดความสามารถที่จะทำการวัดหรือควบคุมผลการปฏิบัติงานของหน่วยปฏิบัติได้ ซึ่งโดยปกติปัญหาด้านการควบคุมจะมีน้อย ถ้าหากวัตถุประสงค์ของนโยบาย แผนงาน และโครงการชัดเจน มีการกำหนดภารกิจในการทำงานให้ชัดเจน มีการกำหนดมาตรฐานในการทำงาน ตลอดจนมีวิธีในการติดตามและควบคุมที่มีประสิทธิภาพ แต่สำหรับนโยบายจำนวนไม่น้อยในประเทศไทยเมื่อแปลงเป็นแผนงาน และโครงการ และมีหน่วยงานรับไปปฏิบัติแล้วมักขาดการควบคุม ติดตาม และประเมินผลอย่างเป็นระบบ หรือประเมินผลแบบรวบยอด คือประเมินทั้งก่อนมีโครงการ ระหว่างโครงการ และหลังโครงการสิ้นสุดแล้ว หรือบางครั้งติดตามและควบคุมแบบไม่จริงจัง หรือไม่กล้าควบคุมเพราะเกรงใจกัน หรือกลัวกระทบกระเทือนผลประโยชน์ของผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย เป็นต้น

3. ปัญหาด้านความร่วมมือและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง

ถึงแม้องค์การที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีสมรรถนะสูงเพียงใด หรือมีความสามารถในการควบคุมที่ดีเพียงใดก็ตาม ก็ไม่ได้เป็นหลักประกันว่าการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นจะบรรลุผลสำเร็จ เพราะถ้าหากขาดความร่วมมือของสมาชิกในองค์การ จากการสำรวจผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ พบว่าเหตุผลที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไม่เต็มใจ และไม่ร่วมมือในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นเพราะปัจจัยต่างๆ ดังต่อไปนี้

3.1 สมาชิกในองค์การไม่เข้าใจในนโยบายนั้นจึงไม่ให้ความร่วมมือ บางครั้งต่อต้านนโยบายนั้นตั้งแต่เริ่มนำมาปฏิบัติ เช่น นโยบายสวมหมวกนิรภัย ประชาชนโดยทั่วไปยังไม่เข้าใจวัตถุประสงค์ของนโยบายและคิดว่านโยบายดังกล่าวทำให้เขาต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น เขาจึงพยายามหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามนโยบาย

3.2 สมาชิกในองค์การไม่เชื่อว่านโยบายนั้นจะสามารถแก้ปัญหาได้จริง จึงเกิดการต่อต้านในทางความคิดและการกระทำ

3.3 สมาชิกในองค์การไม่เห็นด้วยกับวิธีการปฏิบัติในโครงการหรือนโยบายนั้น เพราะไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

3.4 ระบบการติดต่อสื่อสาร และการประชาสัมพันธ์ไม่ดี

3.5 การขัดผลประโยชน์ของผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

3.6 การขาดความชอบธรรมของผู้ที่ตัดสินใจนโยบาย หรือกำหนดนโยบาย

3.7 ปัญหาด้านการสนับสนุนขององค์การอื่นที่เกี่ยวข้อง

ปัญหาหลักอีกประการหนึ่งของการนำนโยบายไปปฏิบัติก็คือ ปัญหาด้านความสัมพันธ์และการสนับสนุนขององค์การอื่นที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากนโยบายสาธารณะ

บางนโยบายต้องอาศัย ทั้งองค์การหลักและองค์การอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ด้วยเช่นกัน ดังนั้นถ้าองค์การหลักขาดการประสานงานที่ดีขาดการแบ่งอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจนก็อาจส่งผลกระทบต่อความร่วมมือขององค์การอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ หรือถ้ามีองค์การที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติมากเกินไปจนความจำเป็น ก็อาจทำให้เกิดความขัดแย้ง และนำไปสู่ความล้มเหลวของนโยบายได้เช่นเดียวกัน

นอกจากปัญหาดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีปัญหาอื่น ๆ ที่เป็นอุปสรรคในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ เช่น การถูกแทรกแซงทางการเมืองจากฝ่ายการเมืองระดับท้องถิ่น และระดับชาติ ซึ่งทำให้ข้าราชการไม่จริงจังและจริงจังในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ถ้านโยบายนั้นเป็นนโยบายที่กำหนดมาจากรัฐบาลที่ตนไม่สนับสนุน และที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การคอร์รัปชันในระบบราชการ ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติหลายนโยบายไม่บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ และประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้รับประโยชน์จากนโยบายนั้นเท่าที่ควร

การประกันคุณภาพการศึกษา

การประกันคุณภาพการศึกษาเป็นระบบที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 กำหนดให้มีขึ้น เพื่อพัฒนาระบบคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ ดังนั้นในการวิจัยครั้งนี้ จึงขอเสนอหัวข้อต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประกันคุณภาพการศึกษา ดังต่อไปนี้

1. ความหมายของการประกันคุณภาพการศึกษา

นักวิชาการ หน่วยงานการศึกษาได้ให้ความหมายของการประกันคุณภาพการศึกษา ไว้ดังนี้

เกษม วัฒนชัย (2541 :15) ได้ให้ความหมายของการประกันคุณภาพการศึกษาไว้ว่า หมายถึงกิจกรรมหรือการปฏิบัติหากได้ดำเนินการตามระบบและแผนที่ได้กำหนดไว้จะทำให้เกิดความเชื่อมั่นได้ว่าจะได้ผลผลิตที่มีคุณภาพตามลักษณะที่ประสงค์

ทบวงมหาวิทยาลัย (2541 : 1) ให้ความหมายว่า การประกันคุณภาพการศึกษา หมายถึง กิจกรรม หรือแนวปฏิบัติใดๆ ที่จำเป็นต้องดำเนินการ เพื่อประกันว่าคุณภาพของการศึกษาได้รับการรักษาไว้ และส่งเสริมเพิ่มพูน รวมถึงกิจกรรมหรือแนวปฏิบัติใดๆ ที่หากได้ดำเนินการตามระบบและแผนที่ได้วางไว้แล้ว จะทำให้เกิดความมั่นใจว่าจะได้ผลผลิตของการศึกษาที่มีคุณภาพตามคุณลักษณะที่พึงประสงค์และการประกันคุณภาพการศึกษาจะมีประสิทธิผลต่อเมื่อได้มีการประเมินผลการดำเนินงานตามภารกิจหลักของสถาบันอุดมศึกษาอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งมีการทบทวนและติดตามกระบวนการดำเนินการ โดยใกล้ชิด

กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ (2542 : 8) ให้ความหมายของการประกันคุณภาพ การศึกษาไว้ว่าเป็นกระบวนการพัฒนาการศึกษาเพื่อสร้างความมั่นใจและเป็นหลักประกันต่อ ผู้เรียนผู้ปกครอง ชุมชนและสังคมว่าสถานศึกษาสามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้เรียนที่จบการศึกษามีคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษาและเป็นที่ยอมรับของสังคม

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2544 : 14) กล่าวว่า การประกันคุณภาพ การศึกษาหมายถึงการบริหารจัดการและการดำเนินกิจกรรมตามภารกิจของสถานศึกษาเพื่อพัฒนา คุณภาพของผู้เรียนอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะเป็นการสร้างความมั่นใจให้กับผู้รับบริการทางด้าน การศึกษาทั้งผู้รับบริการ โดยตรงได้แก่ผู้เรียนและผู้ปกครอง และผู้รับบริการทางอ้อมได้แก่สถาน ประกอบการประชาชนและสังคมโดยรวมว่าการดำเนินงานของสถานศึกษาจะมีประสิทธิภาพและ ทำให้ผู้เรียนมีคุณภาพหรือทำให้ผู้เรียนมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ตามมาตรฐานการศึกษาที่กำหนด

อุทุมพร จามรมาน (2548 : 1) ให้ความหมายว่า การประกันคุณภาพการศึกษาคือ การบริหารและจัดการคน และงานในมหาวิทยาลัยอย่างมีประสิทธิภาพ (Efficiency) เพื่อให้เกิด คุณภาพ (Quality) แก่นักศึกษา บัณฑิต งานวิจัย งานบริการทางวิชาการ และงานทำนุบำรุง ศิลปวัฒนธรรม โดยการบริหารและการจัดการที่มีประสิทธิภาพต้องการข้อมูลที่เชื่อถือได้ เก็บไว้ อย่างเป็นระบบ เรียกใช้ได้ทันที ต้องการความโปร่งใส ยุติธรรม เปิดเผยมุ่งคุณภาพของงานตาม พันธกิจของมหาวิทยาลัย และต้องการมีอาชีพมาบริหารมหาวิทยาลัยให้ได้ตามเป้าหมายเชิง ปริมาณและเชิงคุณภาพ รวมทั้งต้องมุ่งที่การลดค่าใช้จ่าย เวลา แรงงาน แต่เพิ่มคุณภาพและคุณค่า ของผลที่ได้รับ

เมอร์กาทรอยด์ และมอร์แกน (Murgatroyd & Morgan. 1994) กล่าวว่า การประกัน คุณภาพการศึกษาหมายถึงการดำเนินการเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานคุณภาพการศึกษาและ กระบวนการตรวจสอบหรือการประเมินว่าเป็นไปตามมาตรฐานคุณภาพการศึกษามากน้อยเพียงใด

จากความหมายที่กล่าวมา พอสรุปได้ว่า การประกันคุณภาพการศึกษา หมายถึง กระบวนการในการดำเนินการควบคุมคุณภาพตรวจสอบคุณภาพและประเมินคุณภาพอย่างเป็น ระบบเพื่อสร้างความมั่นใจแก่ผู้เรียน ผู้ปกครอง ชุมชน และสังคม ว่าสถานศึกษาได้จัดการศึกษา อย่างมีคุณภาพ ผลผลิตทางการศึกษามีคุณภาพคุณและคุณลักษณะที่พึงประสงค์ตามมาตรฐาน ตลอดจนเป็นที่ยอมรับของสังคม

2. เหตุผลและความจำเป็นของการประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา

เหตุผลและความจำเป็นของการประกันคุณภาพการศึกษามีดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการ การอุดมศึกษา. 2558 : 10-12)

2.1 ความจำเป็นของการประกันคุณภาพการศึกษา

ภารกิจหลักที่สถาบันอุดมศึกษาจะต้องปฏิบัติมี 4 ประการคือ การผลิตบัณฑิต การวิจัย การให้บริการทางวิชาการแก่สังคมและการทำนุบำรุงศิลปและวัฒนธรรม การดำเนินการตามภารกิจทั้ง 4 ประการดังกล่าวมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศทั้งระยะสั้นและระยะยาวปัจจุบันมีปัจจัยภายในและภายนอกหลายประการที่ทำให้การประกันคุณภาพการศึกษาในระดับอุดมศึกษาเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องเร่งดำเนินการ ปัจจัยดังกล่าว มีดังนี้

2.1.1 คุณภาพของสถาบันอุดมศึกษาและบัณฑิตภายในประเทศที่มีแนวโน้มแตกต่างกันมากขึ้น ซึ่งจะก่อให้เกิดผลเสียแก่สังคมโดยรวมของประเทศในระยะยาว

2.1.2 ความท้าทายของโลกาภิวัตน์ต่อการอุดมศึกษาทั้งในประเด็นการบริการ การศึกษาข้ามพรมแดนและการเคลื่อนย้ายนักศึกษาและบัณฑิต การประกอบอาชีพของบัณฑิตในอนาคตอันเป็นผลจากการรวมตัวของประเทศในภูมิภาคอาเซียน ซึ่งทั้งสองประเด็นต้องการการรับประกันของคุณภาพการศึกษา

2.1.3 สถาบันอุดมศึกษามีความจำเป็นที่จะต้องสร้างความมั่นใจแก่สังคมว่าสามารถพัฒนาองค์ความรู้และผลิตบัณฑิตตอบสนองต่อยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศให้มากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันระดับสากล การพัฒนาภาคการผลิตจริงทั้งอุตสาหกรรมและบริการการพัฒนาอาชีพคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ระดับท้องถิ่นและชุมชน

2.1.4 สถาบันอุดมศึกษาจะต้องให้ข้อมูลสาธารณะ (Public Information) ที่เป็นประโยชน์ต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งนักศึกษา ผู้จ้างงาน ผู้ปกครอง รัฐบาลและประชาชนทั่วไป

2.1.5 สังคมต้องการระบบอุดมศึกษาที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วม (Participation) มีความโปร่งใส (Transparency) และมีความรับผิดชอบซึ่งตรวจสอบได้ (Accountability) ตามหลักธรรมาภิบาล

2.1.6 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 กำหนดให้สถานศึกษาทุกแห่งจัดให้มีระบบการประกันคุณภาพภายใน รวมถึงให้มีสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา ทำหน้าที่ประเมินคุณภาพภายนอกโดยประเมินผลการจัดการศึกษาของสถานศึกษา

2.1.7 คณะกรรมการการอุดมศึกษาได้ประกาศใช้มาตรฐานการอุดมศึกษา เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2549 เพื่อเป็นกลไกกำกับมาตรฐานระดับกระทรวง ระดับคณะกรรมการการอุดมศึกษาและระดับหน่วยงาน โดยทุกหน่วยงานระดับอุดมศึกษาจะได้ใช้เป็นกรอบการดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษา

2.1.8 กระทรวงศึกษาธิการได้มีประกาศกระทรวงศึกษาธิการเรื่องกรอบ

มาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2552 และคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้ประกาศแนวทางการปฏิบัติตามกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2552 เพื่อให้การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาเป็นไปตามมาตรฐานการอุดมศึกษาและเพื่อการประกันคุณภาพของบัณฑิตในแต่ละระดับคุณวุฒิและสาขาวิชา

2.1.9 กระทรวงศึกษาธิการได้มีประกาศกระทรวงศึกษาธิการเรื่องมาตรฐานสถาบันอุดมศึกษาเมื่อ วันที่ 24 เมษายน 2554 เพื่อเป็นกลไกส่งเสริมและกำกับให้สถาบันอุดมศึกษาจัดการศึกษาให้มีมาตรฐานตามประเภทหรือกลุ่มสถาบันอุดมศึกษา 4 กลุ่ม

2.2 วัตถุประสงค์ของการพัฒนาระบบประกันคุณภาพการศึกษา
สถาบันอุดมศึกษาร่วมกับต้นสังกัดจำเป็นต้องพัฒนาระบบและกลไกการประกันคุณภาพการศึกษาโดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้

2.2.1 เพื่อให้สถาบันได้มีการพัฒนาไปสู่วิสัยทัศน์และยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขัน โดยระบบดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของพรบ. และเป็นไปตามกรอบแผนอุดมศึกษาระยะยาวมาตรฐานระดับชาติและนานาชาติ

2.2.2 เพื่อตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานตั้งแต่ระดับหลักสูตร คณะวิชาหรือหน่วยงานเทียบเท่าและสถาบันอุดมศึกษาในภาพรวมตามระบบคุณภาพและกลไกที่สถาบันนั้นๆ กำหนดขึ้น โดยวิเคราะห์เปรียบเทียบผลการดำเนินงานตามตัวบ่งชี้ในองค์ประกอบคุณภาพต่างๆว่าเป็นไปตามเกณฑ์และได้มาตรฐาน

2.2.3 เพื่อให้หลักสูตรคณะวิชาหรือหน่วยงานเทียบเท่าและสถาบันอุดมศึกษาทราบสถานภาพของตนเอง อันจะนำไปสู่การกำหนดแนวทางในการพัฒนาคุณภาพไปสู่เป้าหมาย (Targets) และเป้าประสงค์ (Goals) ที่ตั้งไว้ตามจุดเน้นของตนเอง

2.2.4 เพื่อให้ได้ข้อมูลที่สะท้อนจุดแข็งจุดที่ควรปรับปรุงตลอดจนข้อเสนอแนะในการพัฒนาการดำเนินงานเพื่อนำไปปรับปรุงผลการดำเนินการในแต่ละระดับอย่างต่อเนื่องเพื่อยกระดับขีดความสามารถของสถาบัน

2.2.5 เพื่อให้ข้อมูลสาธารณะที่เป็นประโยชน์ต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทำให้มั่นใจว่าสถาบันอุดมศึกษาสามารถสร้างผลผลิตทางการศึกษาที่มีคุณภาพและได้มาตรฐานตามที่กำหนด

2.2.6 เพื่อให้หน่วยงานต้นสังกัดของสถาบันอุดมศึกษาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการส่งเสริมสนับสนุนการจัดการอุดมศึกษาในแนวทางที่เหมาะสม

3. นโยบายการประกันคุณภาพการศึกษา

การศึกษาเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาคนเพราะคนเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาประเทศ นโยบายด้านการศึกษาเป็นนโยบายระดับชาติที่มุ่งพัฒนาคนให้มีความรู้ความสามารถเพื่อนำความรู้ไปพัฒนาประเทศให้มีความเจริญมั่นคงและมั่งคั่งและสามารถแข่งขันกับนานาประเทศได้ หน่วยงานทางการศึกษาจึงมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพ

สำหรับนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษา เพื่อขับเคลื่อนการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพนั้น หากพิจารณาเรื่องการจำแนกประเภทของนโยบายตามแหล่งที่มา นโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาจัดเป็นนโยบายของรัฐหรือที่นิยมเรียกว่า นโยบายสาธารณะ แต่หากจำแนกตามลักษณะของเนื้อหาสาระก็จะจัดเป็นนโยบายด้านการศึกษา โดยมีรูปแบบของนโยบายอยู่ในรูปแบบที่เป็นลายลักษณ์อักษรอันเป็นกฎหมาย ที่อยู่ในรูปของพระราชบัญญัติ ได้แก่ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และกฎกระทรวงว่าด้วยระบบหลักเกณฑ์และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษา พ.ศ. 2553 ซึ่งสอดคล้องกับที่ ศุภชัย ยาวะประภาส (2557 : 5) ได้กล่าวไว้ว่า แนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐ หรือนโยบายสาธารณะของประเทศไทยนั้น สามารถศึกษาได้จากแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ นอกจากนี้ยังสามารถศึกษาได้จากมติคณะรัฐมนตรี พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา และพระราชบัญญัติต่างๆ เอกสารข้างต้นจะชี้ให้เห็นแนวทางที่รัฐปรารถนาจะดำเนินการ เช่นเดียวกับที่ นุชนภา รื่นอบเชย (2558 : บทสัมภาษณ์) ได้กล่าวว่า เนื้อหาสาระของนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษา ก็คือ รายละเอียดที่ปรากฏอยู่ในกฎกระทรวงว่าด้วยระบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษา พ.ศ. 2553 ทั้งนี้ก่อนมีประกาศพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ทบวงมหาวิทยาลัยในสมัยนั้นได้ตระหนักถึงความสำคัญของการประกันคุณภาพการศึกษา และได้จัดทำประกาศทบวงมหาวิทยาลัยเรื่อง นโยบายและแนวปฏิบัติในการประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา ขึ้นเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2539 เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการของสถาบันอุดมศึกษาต่างๆ ดังนั้นในหัวข้อนี้จึงขอนำเสนอนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาทั้งในส่วนที่เป็นจุดเริ่มต้นของการมีนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษา และนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาในปัจจุบัน ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

3.1 ประกาศทบวงมหาวิทยาลัยเรื่อง นโยบายและแนวปฏิบัติในการประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาขึ้นเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2539 (นโยบายและแนวปฏิบัติในการประกันคุณภาพการศึกษาของทบวงมหาวิทยาลัย. 2540 : 63-64)

นโยบาย

1. ทบวงมหาวิทยาลัยจะพัฒนาให้มีระบบ และกลไกการประกันคุณภาพ

การศึกษาขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือในการรักษามาตรฐานการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษา โดยเน้นหลักการของการให้ สถาบันอุดมศึกษามีระบบการควบคุมคุณภาพทางวิชาการและปรับปรุงการปฏิบัติการกิจทุกๆด้านอย่างต่อเนื่องบนพื้นฐานของควมมีเสถียรภาพทางวิชาการและอิสรภาพในการดำเนินงานที่ยังคงเอื้อต่อการตรวจสอบจากสังคมภายนอกอันนำมาซึ่งควมมีมาตรฐานทางการศึกษาในระดับที่เป็นที่ยอมรับในระดับสากล และสามารถแข่งขันกับนานาชาติได้ทั้งนี้โดยจะได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการมาตรฐานการศึกษาในระดับอุดมศึกษาขึ้นเพื่อกำกับดูแลและบริหารงานด้านมาตรฐานการศึกษา ตลอดจนการให้การรับรองมาตรฐานการศึกษา

2. ทบวงมหาวิทยาลัยจะส่งเสริมให้สถาบันอุดมศึกษามีการพัฒนากระบวนการประกันคุณภาพการศึกษาขึ้นภายในสถาบันเพื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา โดยมุ่งเน้นให้มีการสร้างกลไกการควบคุมคุณภาพ (Quality Control) ขององค์ประกอบต่างๆ ที่มีผลต่อคุณภาพการศึกษาที่เป็นรูปธรรมขึ้น ทั้งนี้แต่ละสถาบันอาจจัดให้มีระบบการตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการขึ้นเป็นการภายในได้ตามความเหมาะสม

3. ทบวงมหาวิทยาลัยได้กำหนดรูปแบบ และวิธีการในการประกันคุณภาพการศึกษาขึ้น เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการ โดยแต่ละสถาบันอาจนำไปปรับปรุงหรือพัฒนาเพิ่มเติมให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของแต่ละสถาบันได้ตามความจำเป็น

4. เพื่อให้การดำเนินการประกันคุณภาพการศึกษาของแต่ละสถาบันได้รับการยอมรับจากภายนอกโดยกว้างขวางและเป็นการแสดงถึงควมมีคุณภาพของการจัดการศึกษา ทบวงมหาวิทยาลัยจะจัดให้มีกลไกของการตรวจสอบและประเมินผลระบบการประกันคุณภาพการศึกษาที่แต่ละสถาบัน ได้จัดให้มีขึ้นทั้งในระดับสถาบันและคณะวิชา แล้วให้การรับรองมาตรฐานการศึกษาต่อไป

5. ทบวงมหาวิทยาลัยจะสนับสนุนและส่งเสริมความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของหน่วยงานและสถาบันต่างๆ ในสังคม ในกิจกรรมการประกันคุณภาพการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาทั้งภาครัฐและเอกชน สมาคมวิชาการและวิชาชีพ ตลอดจนควมร่วมมือระหว่างสถาบันอุดมศึกษาที่มีความสนใจร่วมกันในกิจกรรมการประกันคุณภาพการศึกษา

6. ทบวงมหาวิทยาลัยจะส่งเสริมให้มีการนำข้อมูลข่าวสาร และผลจากกิจกรรมการประกัน คุณภาพการศึกษาของสถาบันต่างๆ มาเผยแพร่ ต่อสังคมภายนอกให้ได้รับทราบถึงมาตรฐานการศึกษาระดับอุดมศึกษาของประเทศ ตลอดจนเป็นข้อมูลสำหรับนักศึกษาและผู้ปกครองในการเลือกสถานศึกษาเป็นข้อมูลสำหรับการพิจารณาให้การสนับสนุนด้านงบประมาณ

และทรัพยากรต่างๆ แก่สถาบันอุดมศึกษาเพื่อกระตุ้นให้สถาบันอุดมศึกษามีความตื่นตัวและพัฒนาคุณภาพโดยสม่ำเสมอ

นโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาตามประกาศนี้ให้ใช้บังคับกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดของทบวงมหาวิทยาลัยเป็นหลัก ในกรณีของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยนั้น ยังคงให้ใช้รูปแบบและวิธีการที่ได้ปฏิบัติมาแล้วต่อไป

แนวปฏิบัติ

1. ทบวงมหาวิทยาลัยจัดให้มีคู่มือการประกันคุณภาพการศึกษาขึ้นเพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาได้ใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการต่อไป
2. สถาบันอุดมศึกษาควรจัดให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบระบบการควบคุมคุณภาพการศึกษาขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อทำหน้าที่พัฒนาบริหาร และติดตามการดำเนินการโดยใกล้ชิดเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าการจัดการศึกษาทั้งหลักสูตรจะเป็นไปอย่างมีคุณภาพ
3. สถาบันอุดมศึกษาพึงให้ความสำคัญในการควบคุมคุณภาพขององค์ประกอบการผลิตบัณฑิต ซึ่งจะมีผลโดยตรงต่อคุณภาพของบัณฑิต ดังต่อไปนี้
 - 3.1 ปรัชญาและจุดมุ่งหมายของสถาบันอุดมศึกษากับหลักสูตร
 - 3.2 หลักสูตรการศึกษา
 - 3.3 คณาจารย์
 - 3.4 สื่อการศึกษาและเทคนิคการสอน
 - 3.5 ห้องสมุด/แหล่งทรัพยากรการเรียน
 - 3.6 อุปกรณ์การศึกษาต่างๆ
 - 3.7 สภาพแวดล้อมในการเรียนและกิจกรรมนักศึกษา
 - 3.8 การวัดผลการศึกษาและสัมฤทธิ์ผลทางการเรียนของนักศึกษา
 - 3.9 การวิจัย
 - 3.10 ทรัพยากรการบริหารและงบประมาณ
 - 3.11 องค์ประกอบอื่นๆ
4. สถาบันอุดมศึกษาพึงเปิดโอกาสให้หน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุมคุณภาพภายในสถาบัน อันจะเป็นการประกันได้ว่าการดำเนินการเป็นไปด้วยความเที่ยงธรรมและมีคุณภาพ
5. สถาบันอุดมศึกษาควรเผยแพร่ข่าวสารเกี่ยวกับระบบวิธีการและสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินการด้านการประกันคุณภาพภายในสถาบันแก่สาธารณชนเป็นระยะๆ

จากนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาของทบวง

มหาวิทยาลัยดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (2558 : 17) ได้สรุปไว้ว่า แนวทางในการประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา เป็นไปตามหลักการสำคัญ 3 ประการ คือ การให้เสรีภาพทางวิชาการ (Academic Freedom) ความมีอิสระในการดำเนินการของสถาบัน (Institutional Autonomy) และความพร้อมของสถาบันที่จะรับการตรวจสอบคุณภาพจากภายนอกตามหลักการของความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ (Accountability)

3.2 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ได้ระบุเกี่ยวกับการประกันคุณภาพการศึกษาไว้ในหมวดที่ 6 มาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษาไว้ดังนี้ (พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545. 2542)

มาตรา 47 ให้มีระบบประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ ประกอบด้วย ระบบการประกันคุณภาพภายในและระบบการประกันคุณภาพภายนอก ระบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษา ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 48 ให้หน่วยงานต้นสังกัดและสถานศึกษาจัดให้มีระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาและให้ถือว่าการประกันคุณภาพภายในเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารการศึกษาที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยมีการจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อหน่วยงานต้นสังกัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเปิดเผยต่อสาธารณชน เพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา และเพื่อรองรับการประเมินคุณภาพภายนอก

มาตรา 49 ให้มีสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา มีฐานะเป็นองค์การมหาชนทำหน้าที่พัฒนาเกณฑ์ วิธีการประเมินคุณภาพภายนอก และทำการประเมินผลการจัดการศึกษาเพื่อให้มีการตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษา โดยคำนึงถึงความมุ่งหมาย และหลักการ และแนวการจัดการศึกษาในแต่ละระดับตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ให้มีการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษาทุกแห่ง อย่างน้อยหนึ่งครั้งในทุกห้าปีนับตั้งแต่การประเมินครั้งสุดท้าย และเสนอผลการประเมินต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสาธารณชน

มาตรา 50 ให้สถานศึกษาให้ความร่วมมือในการจัดเตรียมเอกสารหลักฐานต่างๆ ที่มีข้อมูลเกี่ยวข้องกับสถานศึกษา ตลอดจนให้บุคลากร คณะกรรมการของสถานศึกษา รวมทั้งผู้ปกครองและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสถานศึกษาให้ข้อมูลเพิ่มเติมในส่วนที่พิจารณาเห็นว่าเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการกิจของสถานศึกษา ตามคำร้องขอของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมิน

คุณภาพการศึกษาหรือบุคคลหรือหน่วยงานภายนอกที่สำนักงานตั้งกล่าวรับรองที่ทำการประเมิน คุณภาพภายนอกของสถานศึกษานั้น

มาตรา 51 ในกรณีที่ผลการประเมินภายนอกของสถานศึกษาใดไม่ได้ตาม
มาตรฐาน ที่กำหนดให้สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา จัดทำ
ข้อเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไขต่อหน่วยงานต้นสังกัด เพื่อให้สถานศึกษาปรับปรุงแก้ไขภายใน
ระยะเวลาที่กำหนด หากมิได้ดำเนินการดังกล่าวให้สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพ
การศึกษารายงานต่อคณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือคณะกรรมการการอุดมศึกษา เพื่อ
ดำเนินการให้มีการปรับปรุงแก้ไข

3.3 กฎกระทรวงว่าด้วยระบบหลักเกณฑ์และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษา

หลังจากที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้สำนักงาน
คณะกรรมการการอุดมศึกษา (ทบวงมหาวิทยาลัยเดิม) ในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดที่ทำหน้าที่กำกับ
ดูแลสถาบันอุดมศึกษาได้เสนอระบบการประกันคุณภาพการศึกษาให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อให้
สอดคล้องกับเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ซึ่งคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อ
วันที่ 21 มีนาคม 2543 ได้มีมติเห็นชอบกับระบบประกันคุณภาพการศึกษาของสำนักงาน
คณะกรรมการการอุดมศึกษา (ทบวงมหาวิทยาลัยเดิม) ซึ่งต่อมาได้จัดทำเป็นประกาศทบวง
มหาวิทยาลัยเรื่องระบบหลักเกณฑ์และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษาภายในระดับอุดมศึกษา
พ.ศ. 2545 เพื่อใช้เป็นแนวปฏิบัติ สาระสำคัญของประกาศฉบับนี้ระบุให้ทบวงมหาวิทยาลัย
สนับสนุนและส่งเสริมสถาบันอุดมศึกษาจัดทำระบบการประกันคุณภาพการศึกษาภายในตาม
ภารกิจหลักของสถาบันอุดมศึกษาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งให้มีการประเมินผล
และติดตามตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาจากภายใน หรือโดย
หน่วยงานต้นสังกัดที่มีหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการศึกษาเพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับการประเมิน
คุณภาพจากภายนอก รวมถึงสนับสนุนให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการประกันคุณภาพภายในระดับ
อุดมศึกษาขึ้นในแต่ละคณะวิชาหรือสถาบันอุดมศึกษา เพื่อกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ แนวทาง
วิธีการตรวจสอบและประเมิน ระบบกลไกและประเมินผลการดำเนินงานการประกันคุณภาพ
การศึกษาภายในของแต่ละคณะวิชาหรือสถาบันอุดมศึกษา หลังจากดำเนินการตามประกาศฉบับปี
พ.ศ. 2545 ไประยะหนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาจึงได้จัดทำกฎกระทรวงว่าด้วย
ระบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษาภายในสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา พ.ศ.
2546 เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2)
พ.ศ. 2545 ในมาตรา 5 และมาตรา 47 วรรคสองโดยสาระสำคัญเกี่ยวกับระบบและกลไก

การประกันคุณภาพการศึกษาภายในของกฎกระทรวงฉบับนี้ ยังคงไว้ตามประกาศ
ทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2545 ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้ถือปฏิบัติมาอย่าง
ต่อเนื่อง ต่อมาในปี พ.ศ. 2553 กระทรวงศึกษาธิการได้ออกกฎกระทรวงว่าด้วยระบบหลักเกณฑ์
และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษา พ.ศ. 2553 แทนฉบับเดิม โดยรวมการประกันคุณภาพภายใน
และภายนอกของการศึกษาทุกระดับไว้ในฉบับเดียวกัน โดยมีกรปรับให้คณะกรรมการประกัน
คุณภาพภายในระดับอุดมศึกษาทำหน้าที่หลัก 2 ประการคือ 1) วางระเบียบหรือออกประกาศ
กำหนดหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการประกันคุณภาพภายในระดับอุดมศึกษาเพื่อส่งเสริม
สนับสนุนและพัฒนาการประกันคุณภาพภายในระดับอุดมศึกษาโดยความเห็นชอบของ
คณะกรรมการการอุดมศึกษา และ 2) เสนอแนะแนวทางปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพการศึกษาแก่
สถานศึกษา โดยนำผลการประเมินคุณภาพทั้งภายในและภายนอกไปปรับปรุงคุณภาพการศึกษา
อย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ยังมีการปรับเปลี่ยนให้ระบบการประกันคุณภาพภายในประกอบด้วย
การประเมินคุณภาพ การติดตามตรวจสอบคุณภาพ และการพัฒนาคุณภาพ กำหนดให้หน่วยงาน
ต้นสังกัดจัดให้มีการติดตามตรวจสอบคุณภาพการศึกษาอย่างน้อยหนึ่งครั้งในทุกสามปี และแจ้งผล
ให้สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาทราบ รวมทั้งเปิดเผยผลการติดตามตรวจสอบคุณภาพการศึกษาต่อ
สาธารณชน (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, 2558 : 15-16) สำหรับรายละเอียดของ
กฎกระทรวงว่าด้วยระบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษา พ.ศ. 2553 มี
รายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับการประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา ซึ่งจะขอนำมากล่าวในที่นี้
เพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับแนวนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษามากยิ่งขึ้น ดังต่อไปนี้
ในกฎกระทรวงว่าด้วยระบบหลักเกณฑ์และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษา พ.ศ.
2553 ได้ระบุ ความหมาย คำต่างๆ ดังนี้

การประเมินคุณภาพภายใน หมายความว่า การประเมินคุณภาพการจัดการศึกษา
การติดตามและการตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษาที่
กระทรวงศึกษาธิการประกาศกำหนดสำหรับการประกันคุณภาพภายใน ซึ่งกระทำโดยบุคลากร
ของสถานศึกษานั้นหรือ โดยหน่วยงานต้นสังกัดที่มีหน้าที่กำกับดูแลสถานศึกษา
การประเมินคุณภาพภายนอก หมายความว่า การประเมินคุณภาพการจัดการศึกษา
การติดตามและการตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษา ซึ่งกระทำโดย
สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) หรือผู้ประเมิน
ภายนอก

การติดตามตรวจสอบคุณภาพการศึกษา หมายความว่า กระบวนการติดตาม
ตรวจสอบความก้าวหน้าของการปฏิบัติตามแผนการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและจัดทำรายงาน

การติดตามตรวจสอบคุณภาพการศึกษา พร้อมทั้งเสนอแนะมาตรการเร่งรัดการพัฒนาคุณภาพการศึกษา

การพัฒนาคุณภาพการศึกษา หมายความว่ากระบวนการพัฒนาการศึกษาเข้าสู่คุณภาพที่สอดคล้องกับมาตรฐานการศึกษาของชาติ โดยมีการกำหนดมาตรฐานการศึกษา การจัดระบบและโครงสร้างการวางแผนและการดำเนินงานตามแผน รวมทั้งการสร้างจิตสำนึกให้เห็นว่าการพัฒนาคุณภาพการศึกษาจะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องและเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของทุกคน

สำนักงาน หมายความว่าสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ซึ่งในรายละเอียด หมวดที่ 1 บททั่วไป มีรายละเอียด ดังนี้

ข้อ 3 ระบบการประกันคุณภาพภายในเพื่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและพัฒนามาตรฐานการศึกษาทุกระดับต้องประกอบด้วย

- (1) การประเมินคุณภาพภายใน
- (2) การติดตามตรวจสอบคุณภาพการศึกษา
- (3) การพัฒนาคุณภาพการศึกษา

ข้อ 4 ระบบการประกันคุณภาพภายนอกเพื่อรับรองมาตรฐานและมุ่งพัฒนาคุณภาพการศึกษาทุกระดับต้องประกอบด้วย

- (1) การประเมินคุณภาพภายนอก
- (2) การติดตามตรวจสอบคุณภาพการศึกษา

ข้อ 5 ให้สถานศึกษาดำเนินการประกันคุณภาพภายในอย่างต่อเนื่องเป็นประจำทุกปีโดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ทั้งนี้ด้วยการสนับสนุนจากหน่วยงานต้นสังกัดและการมีส่วนร่วมของชุมชน

ข้อ 6 ให้สถานศึกษาจัดทำรายงานประจำปีที่เป็นรายงานประเมินคุณภาพภายในเสนอต่อคณะกรรมการสถานศึกษาหน่วยงานต้นสังกัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาและเปิดเผยรายงานนั้นต่อสาธารณชน

ข้อ 7 สถานศึกษาต้องนำผลการประเมินคุณภาพทั้งภายในและภายนอกไปประกอบการจัดทำแผนการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา (กระทรวงศึกษาธิการ. 2553 : 22-24)

สำหรับในหมวด 2 การประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษาใน ส่วนที่ 1 จะเป็นของการศึกษาขั้นพื้นฐาน ส่วนที่ 2 การอาชีวศึกษา และส่วนที่ 3 การอุดมศึกษา ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

ข้อ 30 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการประกันคุณภาพ
ภายในระดับอุดมศึกษา” ประกอบด้วย

(1) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (3) ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นประธาน
กรรมการ

(2) เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาเป็นรองประธานกรรมการ

(3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยคำแนะนำของ
คณะกรรมการการอุดมศึกษาจากผู้มีความรู้ความสามารถความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในด้าน
การจัดการศึกษา การบริหารสถานศึกษาหรือการประเมินการจัดการศึกษาจำนวนไม่เกินเก้าคนเป็น
กรรมการ ซึ่งในจำนวนนี้จะต้องแต่งตั้งบุคคลที่ไม่เป็นข้าราชการหรือพนักงานมหาวิทยาลัยที่มี
ตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำจำนวนไม่น้อยกว่าห้าคน ให้เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา
แต่งตั้งข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาซึ่งดูแลงานด้านการประกันคุณภาพ
การศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการ

ข้อ 31 ให้นำความในข้อ 10 ข้อ 11 และข้อ 12 มาใช้บังคับกับคุณสมบัติ
ลักษณะต้องห้าม วาระการดำรงตำแหน่ง การแต่งตั้งกรรมการแทนการแต่งตั้งกรรมการเพิ่มและ
การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม ข้อ 30 (3) โดยอนุโลม

ข้อ 32 คณะกรรมการประกันคุณภาพภายในระดับอุดมศึกษามีอำนาจหน้าที่
ดังต่อไปนี้

(1) วางระเบียบหรือออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติ
เกี่ยวกับการประกันคุณภาพภายในระดับอุดมศึกษาเพื่อส่งเสริมสนับสนุนและพัฒนาการประกัน
คุณภาพภายในระดับอุดมศึกษาโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการอุดมศึกษา

(2) เสนอแนะแนวทางปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพการศึกษาแก่
สถานศึกษาโดยนำผลการประเมินคุณภาพทั้งภายในและภายนอกไปปรับปรุงคุณภาพการศึกษา
อย่างต่อเนื่อง

(3) แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการประกันคุณภาพภายใน
ระดับอุดมศึกษา

(4) ปฏิบัติการอื่นที่เกี่ยวข้องตามที่รัฐมนตรีหรือคณะกรรมการ
การอุดมศึกษามอบหมาย

ข้อ 33 ให้สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาพัฒนาระบบการประกันคุณภาพภายใน
โดยยึดหลักเสรีภาพทางวิชาการและความมีอิสระในการดำเนินการของสถานศึกษาเพื่อให้มี

ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษา
ระดับอุดมศึกษาอย่างต่อเนื่องและเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการประกันคุณภาพภายนอก

ข้อ 34 หลักเกณฑ์การประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาให้

พิจารณาจาก

(1) ระบบการประกันคุณภาพภายในของคณะวิชาและสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาโดยคำนึงถึงมาตรฐานการศึกษาระดับอุดมศึกษาตามที่กระทรวงศึกษาธิการประกาศกำหนด

(2) ผลการปฏิบัติงานของคณะวิชาและสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาตามระบบการประกันคุณภาพภายในที่กำหนดไว้

(3) ประสิทธิภาพและประสิทธิผลการดำเนินงานตามระบบการประกันคุณภาพภายในที่ส่งผลต่อคุณภาพการศึกษาตามตัวบ่งชี้คุณภาพการศึกษา

ข้อ 35 วิธีการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาให้ใช้แนวปฏิบัติดังต่อไปนี้

(1) ให้คณะวิชาและสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาจัดให้มีหน่วยงานหรือคณะกรรมการที่รับผิดชอบการดำเนินการด้านการประกันคุณภาพการศึกษาขึ้น โดยมีหน้าที่พัฒนาบริหาร และติดตามการดำเนินการประกันคุณภาพภายใน ตลอดจนประสานกับหน่วยงานภายนอก เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าการจัดการศึกษาจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

(2) ให้คณะวิชาและสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาพัฒนาระบบการประกันคุณภาพภายในเพื่อใช้กำกับติดตามตรวจสอบและประเมินคุณภาพการศึกษาให้มีประสิทธิภาพภายใต้กรอบนโยบายและหลักการที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษากำหนด

(3) ให้คณะวิชาและสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาดำเนินการตามระบบการประกันคุณภาพภายใน โดยถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารการศึกษา

(4) ให้คณะวิชาและสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาจัดให้มีระบบและกลไกควบคุมคุณภาพขององค์ประกอบต่างๆที่ใช้ในการผลิตบัณฑิตดังต่อไปนี้

(ก) หลักสูตรการศึกษาในสาขาวิชาต่างๆ

(ข) คณาจารย์และระบบการพัฒนาอาจารย์

(ค) สื่อการศึกษาและเทคนิคการสอน

(ง) ห้องสมุดและแหล่งการเรียนรู้อื่น

(จ) อุปกรณ์การศึกษา

(ฉ) สภาพแวดล้อมในการเรียนรู้และบริการการศึกษา

(ข) การวัดผลการศึกษาและสัมฤทธิ์ผลทางการเรียนของ

นักศึกษา

(๗) องค์กรประกอบอื่นตามที่แต่ละสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา

เห็นสมควร

(5) ให้แต่ละคณะวิชาและสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาจัดให้มีระบบการติดตามตรวจสอบคุณภาพการศึกษาตามที่เห็นสมควร โดยให้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการพัฒนาด้านการประกันคุณภาพการศึกษาในระดับคณะวิชาของสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาอย่างต่อเนื่อง

ข้อ 36 ให้หน่วยงานต้นสังกัดของสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาจัดให้มีการติดตามตรวจสอบคุณภาพการศึกษานั้นอย่างน้อยหนึ่งครั้งในทุกสามปี และแจ้งผลให้สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาทราบ รวมทั้งเปิดเผยผลการติดตามตรวจสอบคุณภาพการศึกษาต่อสาธารณชน

หมวด 3 การประกันคุณภาพภายนอก

ข้อ 37 การประกันคุณภาพภายนอกให้คำนึงถึงจุดมุ่งหมายและหลักการ

ดังต่อไปนี้

- (1) เพื่อให้มีการพัฒนาคุณภาพการศึกษา
- (2) ยึดหลักความเที่ยงตรงเป็นธรรมและโปร่งใสมีหลักฐานข้อมูลตามสภาพความเป็นจริงและมีความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้
- (3) สร้างความสมดุลระหว่างเสรีภาพทางการศึกษากับจุดมุ่งหมายและหลักการศึกษาระดับชาติ โดยให้มีเอกภาพเชิงนโยบาย ซึ่งสถานศึกษาสามารถกำหนดเป้าหมายเฉพาะและพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้เต็มตามศักยภาพของสถานศึกษาและผู้เรียน
- (4) ส่งเสริมสนับสนุนและร่วมมือกับสถานศึกษาในการพัฒนาระบบการประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษา
- (5) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการประเมินคุณภาพและพัฒนาระบบการศึกษาของรัฐเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคลครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่น
- (6) ความเป็นอิสระเสรีภาพทางวิชาการ เอกสิทธิ์ ปรชญา ปณิธาน วิสัยทัศน์พันธกิจ และเป้าหมายของสถานศึกษา

ข้อ 38 ในการประกันคุณภาพภายนอกให้สำนักงานทำการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษาแต่ละแห่งตามมาตรฐานการศึกษาของชาติและกรอบคดุมหลักเกณฑ์ในเรื่องต่อไปนี้

การศึกษา

(1) มาตรฐานที่ว่าด้วยผลการจัดการศึกษาในแต่ละระดับและประเภท

(2) มาตรฐานที่ว่าด้วยการบริหารจัดการศึกษา

(3) มาตรฐานที่ว่าด้วยการจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ

(4) มาตรฐานที่ว่าด้วยการประกันคุณภาพภายใน

ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องทำการประเมินคุณภาพภายนอกจากมาตรฐานอื่นเพิ่มเติมจากมาตรฐานที่กำหนดในวรรคหนึ่ง ให้สำนักงานประกาศกำหนดมาตรฐานอื่นได้โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี

ข้อ 39 วิธีการในการประกันคุณภาพภายนอกให้เป็นไปตามระเบียบที่สำนักงานกำหนด

ข้อ 40 ในกรณีที่ผลการประเมินคุณภาพภายนอกแสดงว่าผลการจัดการศึกษาของสถานศึกษาได้ไม่ผ่านเกณฑ์มาตรฐาน ให้สำนักงานแจ้งเป็นหนังสือพร้อมแสดงเหตุผลที่ไม่ผ่านเกณฑ์มาตรฐานแก่หน่วยงานต้นสังกัดและสถานศึกษานั้น และให้สถานศึกษานั้นปรับปรุงแก้ไขโดยจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพและดำเนินการตามแผนเพื่อขอรับการประเมินใหม่ภายในสองปี นับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการประเมินครั้งแรก ให้สถานศึกษาเสนอแผนพัฒนาคุณภาพต่อสำนักงานเพื่อพิจารณาอนุมัติภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการประเมินตามวรรคหนึ่ง

ข้อ 41 ในกรณีที่สถานศึกษาไม่ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขภายในกำหนดเวลา ให้สำนักงานรายงานต่อคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาหรือคณะกรรมการการอุดมศึกษาหรือหน่วยงานต้นสังกัดอื่นแล้วแต่กรณีเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป (กระทรวงศึกษาธิการ. 2553 : 30-34)

จากที่กล่าวมา สรุปได้ว่านโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาได้ระบุรายละเอียดไว้อย่างชัดเจน ในลักษณะ ใคร ทำอะไร อย่างไร ผ่านกฎกระทรวงว่าด้วยระบบหลักเกณฑ์และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษา พ.ศ. 2553 ดังกล่าว ซึ่งเป็นสิ่งที่สำคัญและมีบทบาทอย่างยิ่งต่อการใช้เป็นกรอบกำกับ หรือกำหนดทิศทางการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ

4. การประกันคุณภาพภายใน

ด้วยกฎกระทรวงว่าด้วยระบบหลักเกณฑ์และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษา พ.ศ. 2553 ข้อ 33 ให้สถาบันอุดมศึกษาพัฒนาระบบประกันคุณภาพการศึกษาโดยยึดหลักเสรีภาพทางวิชาการและความมีอิสระในการดำเนินการของสถานศึกษา เพื่อให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาอย่างต่อเนื่องและเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการประกันคุณภาพภายนอก สถาบันจึงมีอิสระในการพัฒนาระบบประกัน

คุณภาพภายในที่เหมาะสมสอดคล้องกับระดับการพัฒนาของสถาบัน โดยอาจเป็นระบบประกัน

คุณภาพที่ใช้กันแพร่หลายในระดับชาติหรือนานาชาติ หรือเป็นระบบเฉพาะที่สถาบันพัฒนาขึ้นเอง แต่ไม่ว่าจะเป็นระบบคุณภาพแบบใด จะต้องมีการบริหารงานที่เริ่มต้นจากการวางแผน การดำเนินงานตามแผนการตรวจสอบประเมินและการปรับปรุงพัฒนา ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินการกิจของสถาบันบรรลุเป้าประสงค์ และมีพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง ขณะเดียวกันก็เป็น หลักประกันแก่สาธารณชนให้มั่นใจว่าสถาบันอุดมศึกษาสามารถสร้างผลผลิตทางการศึกษาที่มี คุณภาพ

หลักการสำคัญในการพัฒนาระบบประกันคุณภาพการศึกษามีดังต่อไปนี้

1. ส่งเสริมพันธกิจหลักและพันธกิจสนับสนุนของการอุดมศึกษาภายใต้ความสอดคล้อง กับหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงว่าด้วยระบบหลักเกณฑ์และวิธีการประกันคุณภาพ การศึกษา พ.ศ. 2553
2. เป็นระบบประกันคุณภาพการศึกษาภายในที่ครอบคลุมปัจจัยนำเข้าและกระบวนการ ซึ่งสามารถส่งเสริมและนำไปสู่ผลลัพธ์ของการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ
3. ระบบการประกันคุณภาพการศึกษาภายในระดับอุดมศึกษารอบใหม่ ประกอบด้วย การประกันคุณภาพระดับหลักสูตร ระดับคณะ และระดับสถาบัน โดยเริ่มใช้ในปีการศึกษา 2557
- 4.1 ระบบการประกันคุณภาพการศึกษาระดับหลักสูตร มีการดำเนินการตั้งแต่การ ควบคุมคุณภาพ การติดตามตรวจสอบคุณภาพ และการพัฒนาคุณภาพการพัฒนาตัวบ่งชี้และเกณฑ์ การประเมินฯจะมุ่งไปที่ระบบการประกันคุณภาพการศึกษามากกว่าการประเมินคุณภาพ เพื่อให้ สามารถส่งเสริมสนับสนุนกำกับติดตามการดำเนินงานให้เป็นไปตามที่กำหนด ซึ่งสะท้อนการจัด การศึกษาอย่างมีคุณภาพ
- 4.2 ระบบการประกันคุณภาพภายในระดับคณะและระดับสถาบัน เป็นการดำเนินการ ประกันคุณภาพการศึกษาภายในที่คณะและสถาบันพัฒนาระบบประกันคุณภาพโดยยึดหลัก เสรีภาพทางวิชาการและควมมีอิสระในการดำเนินการของสถานศึกษา ซึ่งจะประเมินตามระบบ ประกันคุณภาพการศึกษาภายในที่คณะและสถาบันต้องการให้คณะและสถาบันพัฒนาตามศักยภาพ และประเภทของกลุ่มสถาบันซึ่งเป็นการประเมินความเข้มแข็งทางวิชาการ
4. ให้อิสระกับสถาบันอุดมศึกษาในการออกแบบระบบประกันคุณภาพการศึกษาภายใน
5. เชื่อมโยงกับระบบคุณภาพอื่นที่กำหนดและเป็นนโยบายของ กกอ. โดยเฉพาะเรื่อง กรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติและการเชื่อมโยงกับการประกันคุณภาพภายนอก ของ สมศ. เพื่อไม่ให้เป็นการทำงานซ้ำซ้อนเกินความจำเป็นหรือสร้างภาระการทำงานของ หน่วยงาน

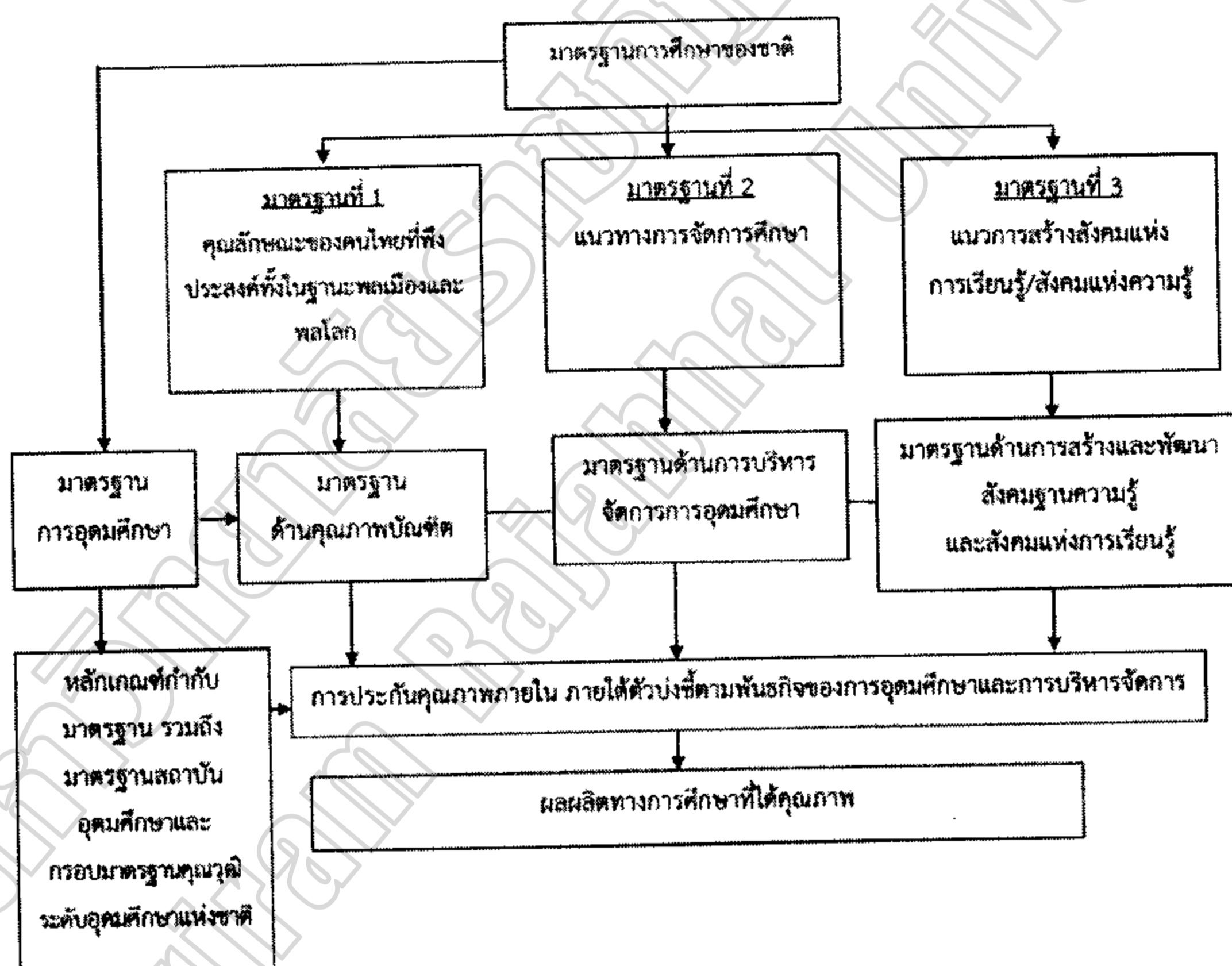
คณะกรรมการประกันคุณภาพภายในระดับอุดมศึกษาได้กำหนดให้มีระบบประกันคุณภาพ การศึกษาระดับหลักสูตร คณะ และสถาบัน เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาต่างๆ นำไปใช้เป็นแนวทาง (Guideline) ในการจัดทำระบบการประกันคุณภาพภายในของแต่ละสถาบันตามความสนใจ ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถาบันอุดมศึกษา โดยระบบประกันคุณภาพการศึกษาภายในจะ ครอบคลุมพันธกิจหลัก 4 ประการของการอุดมศึกษาและพันธกิจด้านการบริหารจัดการ ได้แก่ 1) พันธกิจด้านการผลิตบัณฑิต 2) พันธกิจด้านการวิจัย 3) พันธกิจด้านการบริการวิชาการ 4) พันธกิจด้านการทำนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม และการบริหารจัดการสำหรับการประกัน คุณภาพระดับหลักสูตรจะเน้นพันธกิจในด้านการผลิตบัณฑิตเป็นสำคัญ ส่วนพันธกิจด้านอื่นๆ จะเป็นการบูรณาการเข้าไว้ด้วยกัน หากเป็นคัวบ่งชี้ในระดับคณะและสถาบันจะครอบคลุมพันธกิจ หลักของการอุดมศึกษารวมทั้งการบริหารจัดการได้ทั้งหมด (สำนักงานคณะกรรมการการ อุดมศึกษา. (2558 : 17-19)

5. ความเชื่อมโยงระหว่างมาตรฐานการศึกษากับการประกันคุณภาพการศึกษา

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ใน หมวด 5 ที่ว่าด้วยการบริหารและการจัดการศึกษามาตรา 34 ได้กำหนดให้คณะกรรมการ การอุดมศึกษามีหน้าที่พิจารณาเสนอมาตรฐานการอุดมศึกษาที่สอดคล้องกับความต้องการตาม แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและสอดคล้องกับมาตรฐานการศึกษาของชาติโดยคำนึงถึง ความเป็นอิสระและความเป็นเลิศทางวิชาการของสถาบันอุดมศึกษา คณะกรรมการการอุดมศึกษา จึงได้จัดทำมาตรฐานการอุดมศึกษาเพื่อใช้เป็นกลไกระดับกระทรวงระดับคณะกรรมการ การอุดมศึกษาและระดับหน่วยงานเพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบายการพัฒนาการอุดมศึกษาของ สถาบันอุดมศึกษาต่อไปมาตรฐานการอุดมศึกษาที่จัดทำขึ้นฉบับนี้ได้ใช้มาตรฐานการศึกษาของ ชาติที่เปรียบเสมือนร่มใหญ่เป็นกรอบในการพัฒนาโดยมีสาระสำคัญที่ครอบคลุมเป้าหมายและ หลักการของการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาของไทย และเป็นมาตรฐานที่คำนึงถึงความ หลากหลายของกลุ่มหรือประเภทของสถาบันอุดมศึกษา เพื่อให้ทุกสถาบันสามารถนำไปใช้กำหนด พันธกิจและมาตรฐานของในการปฏิบัติงานได้

คณะกรรมการการอุดมศึกษายังได้กำหนดเกณฑ์มาตรฐานอื่นๆ อาทิ เกณฑ์มาตรฐาน หลักสูตรระดับอุดมศึกษา หลักเกณฑ์การขอเปิดและดำเนินการหลักสูตรระดับปริญญาในระบบ การศึกษาทางไกล หลักเกณฑ์การกำหนดชื่อปริญญา หลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการ พิจารณาประเมินคุณภาพการจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษา เพื่อส่งเสริมให้ สถาบันอุดมศึกษาได้พัฒนาด้านวิชาการและวิชาชีพ รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพและยกระดับ มาตรฐานในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาให้มีความทัดเทียมกันและพัฒนาสู่สากล ซึ่งทำให้

สถาบันอุดมศึกษาสามารถจัดการศึกษาได้อย่างยืดหยุ่นคล่องตัวและต่อเนื่องในทุกระดับการศึกษา ตลอดจนสะท้อนให้เห็นถึงมาตรฐานคุณภาพการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษา เพื่อให้การจัดการศึกษาทุกระดับและทุกประเภทมีคุณภาพและได้มาตรฐานตามที่กำหนดทั้งมาตรฐานการศึกษา ระดับชาติ มาตรฐานการอุดมศึกษา มาตรฐานสถาบันอุดมศึกษา และสัมพันธ์กับมาตรฐานและ หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาอื่นๆ รวมถึงกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษา แห่งชาติ จึงจำเป็นต้องมีระบบประกันคุณภาพที่พัฒนาขึ้นตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงว่าด้วย ระบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษา พ.ศ. 2553 ทั้งนี้ความเชื่อมโยงระหว่าง มาตรฐานการศึกษา หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง และการประกันคุณภาพการศึกษาสามารถแสดงใน ภาพประกอบ 2.16 (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. 2558 : 20-22)



ภาพประกอบ 2.16 ความเชื่อมโยงระหว่างมาตรฐานการศึกษาและการประกันคุณภาพ
ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (2558 : 20-22)

6. การประเมินคุณภาพภายนอก

การประเมินคุณภาพภายนอกเป็นการประเมินการจัดการศึกษา เพื่อตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษาโดยหน่วยงานหรือบุคคลภายนอกสถานศึกษา เพื่อบูรณาการและพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษาให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งต้องเริ่มต้นจากการที่สถานศึกษามีการประกันคุณภาพภายใน เพื่อวางแผนพัฒนาปรับปรุงคุณภาพของตนเอง ดำเนินการปรับปรุงคุณภาพ มีการกำกับติดตามคุณภาพ และมีระบบประเมินตนเองก่อน ต่อจากนั้นจึงรับการประเมินภายนอกโดย สมศ. ซึ่งจะดำเนินการโดยพิจารณาและตรวจสอบจากผลการประเมินคุณภาพภายในของสถานศึกษา การประเมินคุณภาพภายในและการประเมินคุณภาพภายนอกจึงควรสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพราะต่างมุ่งสู่มาตรฐานหรือคุณภาพที่คาดหวังให้เกิดขึ้นแก่ผู้เรียน โดยมีวัตถุประสงค์ของการประเมินคุณภาพภายนอก ดังนี้ (สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน). (2555 : 6-7)

วัตถุประสงค์ทั่วไป

1. เพื่อให้ทราบระดับคุณภาพของสถานศึกษาในการดำเนินการกิจด้านต่างๆ
2. เพื่อกระตุ้นเตือนให้สถานศึกษาพัฒนาคุณภาพการศึกษาและประสิทธิภาพการบริหารจัดการอย่างต่อเนื่อง
3. เพื่อให้ทราบความก้าวหน้าของการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา
4. เพื่อรายงานระดับคุณภาพและพัฒนาการในด้านคุณภาพและมาตรฐานของสถานศึกษาต่อสาธารณชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

วัตถุประสงค์เฉพาะ

1. เพื่อตรวจสอบยืนยันสภาพจริงในการดำเนินงานของสถานศึกษาและประเมินคุณภาพการศึกษาตามมาตรฐานการศึกษา กรอบแนวทางและวิธีการที่ สมศ. กำหนด และสอดคล้องกับระบบการประกันคุณภาพของสถานศึกษาและหน่วยงานต้นสังกัด
2. เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ช่วยสะท้อนความแตกต่างของแต่ละสถานศึกษาที่แสดงถึงอัตลักษณ์ รวมทั้งผลสำเร็จการดำเนินการตามมาตรการส่งเสริมของภาครัฐ
3. เพื่อยกระดับมาตรฐานคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาโดยพิจารณาจากผลผลิต ผลลัพธ์และผลกระทบมากกว่ากระบวนการ
4. เพื่อส่งเสริมให้สถานศึกษามีการพัฒนาคุณภาพและพัฒนาระบบประกันคุณภาพภายในอย่างต่อเนื่อง
5. เพื่อส่งเสริมให้สถานศึกษามีทิศทางที่สอดคล้องกันในการประเมินคุณภาพภายนอกกับการประเมินคุณภาพภายใน

6. เพื่อสร้างความร่วมมือและมีเป้าหมายร่วมกันระหว่างหน่วยงานต้นสังกัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งเป็นการเชื่อมโยงการดำเนินงานสู่การพัฒนาคุณภาพร่วมกัน

7. เพื่อรายงานผลการประเมินคุณภาพและเผยแพร่ผลการประเมินคุณภาพและประสิทธิภาพการบริหารจัดการของสถานศึกษาอย่างเป็นรูปธรรมต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสาธารณชน

ผลที่คาดว่าจะได้รับ

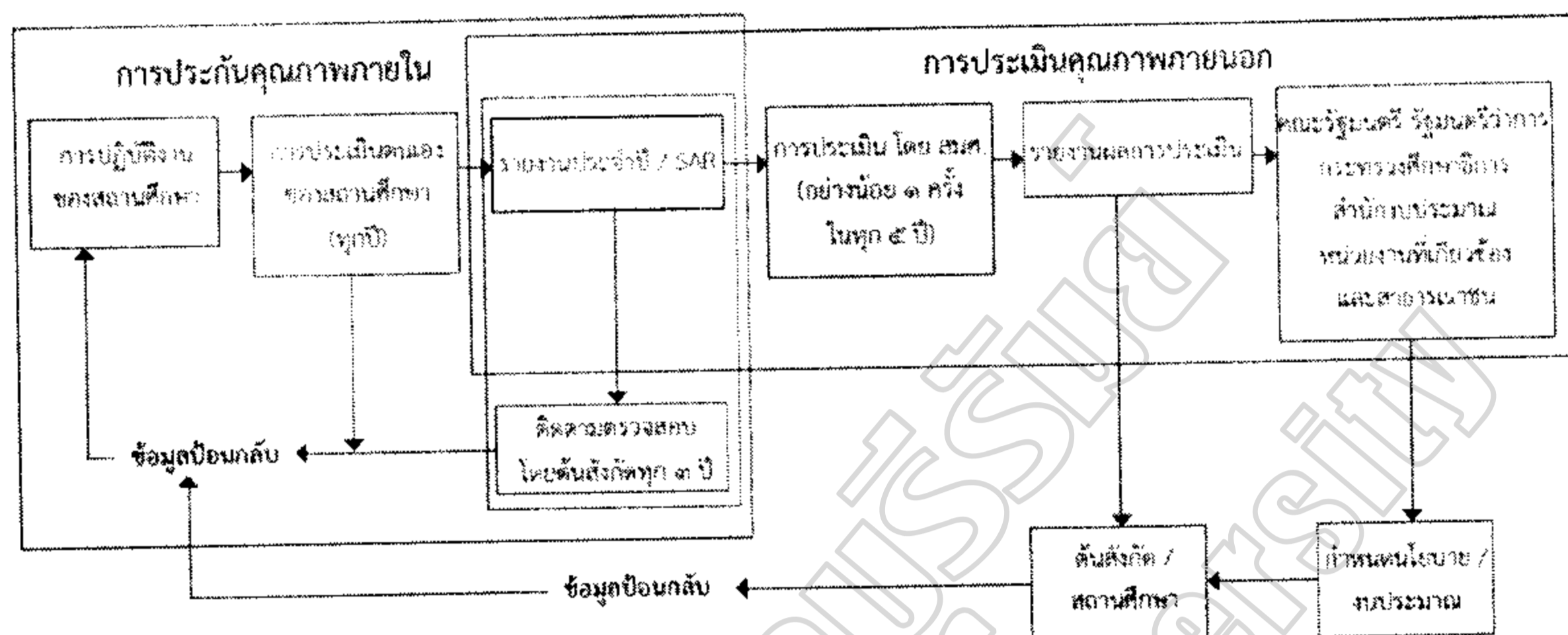
1. การบริหารจัดการรวมถึงการใช้ทรัพยากรของสถานศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยทำให้การผลิตบัณฑิตทุกระดับ การสร้างผลงานวิจัย และการให้บริการวิชาการ เกิดประโยชน์สูงสุด และตรงกับความต้องการของสังคมและประเทศ

2. สถานศึกษา หน่วยงานบริหารการศึกษา และรัฐบาล มีข้อมูลที่ถูกต้องและเป็นระบบในการกำหนดนโยบาย วางแผน และบริหารจัดการการศึกษาเพื่อการพัฒนาคุณภาพสถานศึกษา

3. สถานศึกษามีการพัฒนาคุณภาพอย่างต่อเนื่องเข้าสู่ระดับมาตรฐานสากล และมีความเป็นเลิศทางวิชาการตามอัตลักษณ์ของสถาบันอุดมศึกษา

7. ความสัมพันธ์ระหว่างการประกันคุณภาพภายในกับการประเมินคุณภาพภายนอก ตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม

(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ระบุว่า “ให้หน่วยงานต้นสังกัดและสถานศึกษาจัดให้มีระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาและให้ถือว่าการประกันคุณภาพภายในเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารการศึกษาที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง” ในขณะที่มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันระบุถึงการประเมินคุณภาพภายนอกไว้ว่า “ให้มีสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษามีฐานะเป็นองค์การมหาชนทำหน้าที่พัฒนาเกณฑ์วิธีการประเมินคุณภาพภายนอก และทำการประเมินผลการจัดการศึกษา เพื่อให้มีการตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษา” จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นว่าการประกันคุณภาพภายในเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารการศึกษา ปกติที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องโดยมีการควบคุมดูแลปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพ มีการตรวจสอบติดตามและประเมินผลการดำเนินงานเพื่อนำไปสู่การพัฒนาปรับปรุงคุณภาพอย่างสม่ำเสมอ ด้วยเหตุนี้ระบบประกันคุณภาพภายในจึงต้องดูแลทั้งปัจจัยนำเข้า กระบวนการและผลผลิตหรือผลลัพธ์ ซึ่งต่างจากการประเมินคุณภาพภายนอกที่เน้นการประเมินผลการจัดการศึกษาดังนั้นความเชื่อมโยงระหว่างการประกันคุณภาพภายในกับการประเมินคุณภาพภายนอก จึงเป็นสิ่งจำเป็น ดังแสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงตามภาพประกอบ 2.17



ภาพประกอบ 2.17 ความสัมพันธ์ระหว่างการประกันคุณภาพภายในกับการประเมินคุณภาพภายนอก

ที่มา : สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน). (2555 : 8)

จากภาพประกอบ 2.17 จะเห็นว่า เมื่อสถานศึกษามีการดำเนินการประกันคุณภาพภายในแล้วจำเป็นต้องจัดทำรายงานประจำปีที่เป็นรายงานประเมินคุณภาพภายใน ซึ่งเป็นผลจากการประกันคุณภาพภายในหรือเรียกว่ารายงานการประเมินตนเอง (SAR) เพื่อนำเสนอสถาบันหน่วยงานต้นสังกัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเปิดเผยต่อสาธารณชน เอกสารดังกล่าวจะเป็นเอกสารเชื่อมโยงระหว่างการประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษา การติดตามตรวจสอบโดยหน่วยงานต้นสังกัดและการประเมินคุณภาพภายนอกโดย สมศ. ดังนั้นสถานศึกษาจำเป็นต้องจัดทำรายงานการประเมินตนเองที่มีความลุ่มลึกสะท้อนภาพที่แท้จริงของสถานศึกษาในทุกองค์ประกอบคุณภาพ (สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน). 2555: 7-8)

ทั้งนี้การประเมินภายนอกในปัจจุบันอยู่ในรอบสาม (พ.ศ.2554 - 2558) ดำเนินการโดยสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) เรียกโดยย่อว่า สมศ. ซึ่งจัดตั้งตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 หมวด 6 ว่าด้วยมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา ดังได้กล่าวรายละเอียดไปแล้ว มีฐานะเป็นองค์การมหาชนทำหน้าที่พัฒนาเกณฑ์ วิธีการประเมินคุณภาพภายนอก และทำการประเมินผลการจัดการศึกษา เพื่อให้มีการตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษา โดยคำนึงถึงความมุ่งหมาย หลักการ และแนวทางการจัดการศึกษาในแต่ละระดับสมศ. ได้ดำเนินการประเมินคุณภาพ

ภายนอกกรอบแรก (พ.ศ. 2545 - 2548) เป็นการประเมินคุณภาพภายนอกโดยไม่มี การตัดสินผลการประเมิน แต่เป็นการประเมินเพื่อยืนยันสถานภาพจริงของสถานศึกษา ขณะเดียวกันถือเป็นการสร้างความเข้าใจกับสถานศึกษาเพื่อให้ปฏิบัติได้ถูกต้องตามหลักการประกันคุณภาพการศึกษา และรอบสอง (พ.ศ. 2549 - 2553) เป็นการประเมินตามวัตถุประสงค์ของ สมศ. ที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาของการจัดตั้ง สมศ. โดยให้นำผลการประเมินคุณภาพภายนอกกรอบแรกมาใช้ในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา รวมทั้งประเมินผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นเพื่อการรับรองมาตรฐานคุณภาพการศึกษา และ สมศ. ประเมินคุณภาพภายนอกกรอบสาม (พ.ศ. 2554 - 2558) ซึ่งเป็นการประเมินเพื่อยกระดับมาตรฐานคุณภาพการศึกษา โดยเป็นพิจารณาจากผลผลิต ผลลัพธ์และผลกระทบมากกว่ากระบวนการ โดยคำนึงถึงความแตกต่างของแต่ละสถานศึกษา(สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน). 2555 : คำนำ)

จากที่กล่าวมา สรุปได้ว่า การประกันคุณภาพการศึกษานั้น มีความเชื่อมโยงและสอดคล้องกันระหว่างมาตรฐานการศึกษาของชาติ มาตรฐานการอุดมศึกษา หลักเกณฑ์ต่างๆ และยังมีความสัมพันธ์กันระหว่างการประกันคุณภาพการศึกษาภายใน และการประเมินคุณภาพภายนอก โดยต่างมุ่งผลลัพธ์สุดท้ายเดียวกันก็คือ ผลผลิตทางการศึกษาที่ได้คุณภาพนั่นเอง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ จำเป็นต้องการศึกษาว่ามีปัจจัยอะไรบ้างที่ส่งผลหรือมีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือปัจจัยต่างๆ ที่เป็นปัญหาอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุเป้าประสงค์ได้ดีที่สุด ซึ่งในการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติจำเป็นต้องมีการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มองเห็นข้อเท็จจริงที่หลากหลาย สามารถวิเคราะห์ปัจจัยต่างๆ ได้อย่างครอบคลุมมากยิ่งขึ้น ดังนี้

กิตติยา ลีอ่อน. (2547 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเพื่อศึกษาประสิทธิผลของการประกันคุณภาพภายใน ระดับคณะวิชาของกลุ่มสาขาวิทยาศาสตร์สุขภาพ และเพื่อศึกษาปัจจัยเชิงสาเหตุของประสิทธิผลของการประกันคุณภาพภายใน ระดับคณะวิชาของกลุ่มสาขาวิทยาศาสตร์สุขภาพ โดยโมเดลเชิงสาเหตุที่ผู้วิจัยพัฒนาขึ้นประกอบด้วย ตัวแปรแฝงภายนอก 6 ตัวแปร ได้แก่ ทัศนคติต่อการประกันคุณภาพภายใน การฝึกอบรมพัฒนาบุคลากร ความพร้อมด้านทรัพยากร การทำงานเป็นทีม วัฒนธรรมคุณภาพ ภาวะผู้นำของผู้บริหาร ผลการวิจัยพบว่า โมเดลเชิงสาเหตุประสิทธิผล การประกันคุณภาพภายในที่ผู้วิจัยพัฒนาขึ้นเป็น โมเดลมีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ โดยตัวแปรอิสระสามารถอธิบายความแปรปรวนของประสิทธิผลของการประกันคุณภาพภายในระยะที่หนึ่งและระยะที่สองได้ตั้งแต่ร้อยละ 80 ขึ้นไปทั้ง โมเดลแบบแยกและแบบรวม

นำพิชัญ ธรรมทีเวศน์ (2549 : 148-149) ได้ทำการวิจัยซึ่งเป็นการวิเคราะห์เชิงนโยบาย ในกระบวนการประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อนำไปปฏิบัติ โดยใช้วิธีวิจัยทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพเพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติของ สถาบันการศึกษาสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยสาระนโยบาย ปัจจัยการสนับสนุนการปฏิบัติ และปัจจัยศักยภาพหน่วยปฏิบัติมีความสัมพันธ์และมีอิทธิพลต่อผลของการ นำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติ โดยสาระนโยบายมีอิทธิพลรวมต่อผลของการ นำนโยบายไปปฏิบัติมากที่สุด โดยนอกจากส่งอิทธิพลตรงแล้ว ยังส่งอิทธิพลโดยอ้อมผ่านสนับสนุน การปฏิบัติ และศักยภาพหน่วยปฏิบัติ ไปยังผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากนี้ยังพบว่า โดยตัว แปรสังเกต 18 ตัวแปร ที่เป็นตัวแปรวัดปัจจัยสาระนโยบาย (3 ตัวแปร) การสนับสนุนการปฏิบัติ (4 ตัวแปร) ศักยภาพหน่วยปฏิบัติ (5 ตัวแปร) และผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (6 ตัวแปร) มีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ทั้งความสัมพันธ์ในรูปแบบ ความสัมพันธ์โครงสร้างเชิง สาเหตุ (18 ตัวแปร) และความสัมพันธ์ของตัวแปรสาเหตุ (12 ตัวแปร) กับตัวแปรผล (6 ตัวแปร) รูปแบบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติเป็นกระบวนการความสัมพันธ์ เกี่ยวข้องของสาระนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษา (ประกอบด้วย มีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน มีความสอดคล้องของแนวปฏิบัติรวมทั้งมีมาตรฐานนโยบายที่ไม่ซับซ้อน) มีผลให้เกิดการ สนับสนุนการปฏิบัติทั้งจากภายนอกหน่วยงาน (ประกอบด้วย การส่งเสริมทางเทคนิควิชาการและ ความร่วมมือจากหน่วยงานภายนอก) และการสนับสนุนภายในหน่วยงาน (ประกอบด้วย ความ เพียงพอของทรัพยากร และการพัฒนาบุคลากร) ทำให้หน่วยงานปฏิบัติมีศักยภาพเพิ่มขึ้นเหมาะสม กับการนำนโยบายไปปฏิบัติ (ประกอบด้วย การจัดโครงสร้างองค์การให้เอื้อต่อการปฏิบัติ ผู้บริหารมีทักษะภาวะผู้นำ การบริหารจัดการในหน่วยปฏิบัติมีความคล่องตัว บุคลากรปฏิบัติมี ความเต็มใจและร่วมมือ ระบบการทำงานในสถานศึกษามีความต่อเนื่อง)

พรุจ ศักดิ์ศิริ (2550 : 359-360) ได้ทำการวิเคราะห์ปัจจัยที่สัมพันธ์กับความสำเร็จของ การนำนโยบายเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อการศึกษาไปปฏิบัติในสถานศึกษาชั้น พื้นฐานพบว่า มีตัวแปรที่สัมพันธ์กับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ 7 ตัวแปร จาก ทั้งหมด 13 ตัวแปร โดยตัวแปรที่สามารถทำนายความสำเร็จในมิติรวม เรียงลำดับตามความสำคัญ ดังนี้ 1) ทักษะคติของผู้ปฏิบัติ 2) บุคลากรในหน่วยงาน 3) สภาพแวดล้อมทางสังคม 4) ทรัพยากร องค์การ 5) มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย 6) การติดต่อสื่อสาร 7) สภาพแวดล้อมทาง การเมือง เมื่อพิจารณารายด้านพบว่า ปัจจัยที่สัมพันธ์กับความสำเร็จของการนำนโยบายเทคโนโลยี สารสนเทศและการสื่อสารเพื่อการศึกษาไปปฏิบัติในสถานศึกษาชั้นพื้นฐาน ด้านการบรรลุ เป้าหมาย พบว่า มีตัวแปร 3 ตัวแปรที่สามารถทำนายความสำเร็จเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย

ได้แก่ บุคลากรในหน่วยงาน ทักษะของผู้ปฏิบัติ และทรัพยากรองค์การ ด้านการเปลี่ยนแปลง พฤติกรรมของครู พบว่า มีตัวแปร 9 ตัวแปรที่สามารถทำนายความสำเร็จเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย ได้แก่ 1) ทักษะของผู้ปฏิบัติ 2) บุคลากรในหน่วยงาน 3) การสนับสนุนอื่นๆที่กำหนดในแผนงาน 4) มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย 5) ทรัพยากรองค์การ 6) สภาพแวดล้อมทางสังคม 7) กิจกรรมส่งเสริม 8) ภาวะผู้นำของผู้บริหาร และ 9) การติดต่อสื่อสาร ด้านสมรรถภาพของนักเรียนที่ได้รับการปรับปรุง พบว่า มีตัวแปร 5 ตัวแปรที่สามารถทำนายความสำเร็จเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย ได้แก่ 1) ทักษะของผู้ปฏิบัติ 2) สภาพแวดล้อมทางสังคม 3) บุคลากร 4) มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายและ 5) งบประมาณด้านความต่อเนื่องของวิธีการและเครื่องมือ พบว่า มีตัวแปร 9 ตัวแปรที่สามารถทำนายความสำเร็จเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย ได้แก่ 1) ทักษะของผู้ปฏิบัติ 2) ภาวะผู้นำของผู้บริหาร 3) โครงสร้าง 4) สภาพแวดล้อมทางการเมือง 5) งบประมาณ 6) มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย 7) สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ 8) การสนับสนุนอื่นๆที่กำหนดในแผนงาน และ 9) กิจกรรมส่งเสริม

ศรัณย์ จูฑารีย์ (2550 : 131-133) ได้ศึกษาการนำนโยบายสร้างที่อยู่อาศัยให้ผู้มีรายได้น้อยไปปฏิบัติ กรณีศึกษาบ้านเอื้ออาทร ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ ปัจจัยด้านวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย ความเพียงพอของทรัพยากร ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ การวางแผนและการควบคุม และการสนับสนุนจากการเมืองและประชาชน โดยปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติมากที่สุด คือ ด้านการสนับสนุนจากการเมืองและประชาชน รองลงมาคือ การวางแผนและการควบคุม ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ความเพียงพอของทรัพยากร และวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย ตามลำดับ โดยวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย ความเพียงพอของทรัพยากร ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ การวางแผนและการควบคุม และการสนับสนุนจากฝ่ายการเมืองและประชาชน มีความสัมพันธ์กับความสำเร็จในการนำนโยบายบ้านเอื้ออาทรไปปฏิบัติ ในระดับที่สูง และสามารถอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระกับตัวแปรตามได้ร้อยละ 53

สัทธ์หทัย สงวนศักดิ์ (2550 : 117-118) ได้ศึกษาปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการสร้างประสิทธิผลของการนำนโยบายการส่งบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุไปปฏิบัติ กรณีกรุงเทพมหานคร ซึ่งผลการวิจัยครั้งนี้ได้จากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก และการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วมจากผู้กำหนดนโยบาย และผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแปรที่ทำการศึกษา ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยการนำนโยบายการส่งบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุไปปฏิบัติทางด้านความชัดเจนในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ความพร้อมของทรัพยากร การกำหนดภารกิจและมอบหมายงาน

การสนับสนุนจากทางการเมืองและส่วนกลาง และรูปแบบการให้บริการส่งผลในทางบวกกับ ความมีประสิทธิภาพในการนำ นโยบายการส่งบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุไปปฏิบัติ โดยพบว่า ตัวแปร อีกระทั่ง 5 ตัวแปร ได้แก่ (1) ความชัดเจนในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย (2) ความพร้อมของทรัพยากร (3) การสนับสนุนจากทางการเมืองและส่วนกลาง (4) การกำหนดภารกิจและ มอบหมายงาน และ (5) รูปแบบการให้บริการ ส่งผลในทางบวกกับประสิทธิภาพในการนำ นโยบายการส่งบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุไปปฏิบัติ

กมลพร กัลยาณมิตร (2550 : 199) ได้ศึกษาการนำนโยบายอยู่ดีมีสุขไปปฏิบัติในจังหวัด นนทบุรี เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ ต่อการนำนโยบายอยู่ดีมีสุขไปปฏิบัติในจังหวัดนนทบุรี คือ ทรัพยากรในการดำเนินงาน และ ความรู้ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติ วัตถุประสงค์ของนโยบายและกรอบแผนงาน และการมีส่วนร่วม ของประชาชน

รัฐกร กลิ่นอุบล (2551 : 115) ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบาย การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในภาคกลาง ได้แก่ จังหวัดปทุมธานี จังหวัดสมุทรสงครามและจังหวัดอุทัยธานี ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อ ความสำเร็จในการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปสู่การปฏิบัติ ประกอบด้วย 5 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยด้านวัตถุประสงค์และมาตรฐานของนโยบาย ปัจจัยด้านการสื่อสารระหว่างองค์การ ต่างๆ ปัจจัยด้านคุณสมบัติของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ปัจจัยด้านเศรษฐกิจสังคมและการเมือง และ ปัจจัยด้านคุณสมบัติของบุคลากรที่รับผิดชอบ

ลมัยพร แผล่งหล้า (2551 : 339-341) ได้ทำการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็น อุปสรรคต่อการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติในสถานศึกษา สังกัดคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ พบว่า ปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริมการนำนโยบายการศึกษา ขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติ ได้แก่ ปัจจัยภายในประกอบด้วย ภาวะผู้นำ โครงสร้างองค์การ ความชัดเจน ของภารกิจและการมอบหมายงาน วัฒนธรรมองค์การ และปัจจัยภายนอกประกอบด้วย ด้าน เทคโนโลยี ด้านสังคม และด้านการเมือง ส่วนปัจจัยสำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบาย การศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติ ได้แก่ ปัจจัยภายในประกอบด้วย ด้านงบประมาณ ด้านวัสดุ อุปกรณ์ ด้านลักษณะโครงสร้างของนโยบาย และด้านบุคลากร ส่วนปัจจัยภายนอก ประกอบด้วย ด้านเศรษฐกิจ ด้านการเมือง และด้านเทคโนโลยี ส่วนการศึกษาความสัมพันธ์นั้น พบว่า การนำ นโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติในสถานศึกษา มีความสัมพันธ์กับปัจจัยภายในที่ส่งเสริม การนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติ 6 ปัจจัย ได้แก่ การควบคุมประเมินผลและการ กระตุ้นส่งเสริม เป็นอันดับแรก รองลงมาคือ ด้านวัสดุอุปกรณ์และบุคลากร ด้านลักษณะโครงสร้าง

ของนโยบาย ด้านงบประมาณ ด้านโครงสร้างองค์การ และมีความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกที่ส่งเสริม 1 ปัจจัย คือ ด้านสังคม ส่วนการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติในสถานศึกษามีความสัมพันธ์กับปัจจัยภายในที่เป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติทั้งหมด 3 ปัจจัย ได้แก่ ด้านภาวะผู้นำ รองลงมาคือ ด้านวัฒนธรรมองค์การ และด้านการควบคุมประเมินผลและการกระตุ้นส่งเสริม และมีความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกเป็นอุปสรรค 1 ปัจจัย คือ ด้านสังคม

ประสงค์ ศิริโกศา (2552 : บทคัดย่อ) ศึกษาผลสัมฤทธิ์ในการนำนโยบายไปปฏิบัติของสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษา 2 พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อผลสัมฤทธิ์ในการนำนโยบายไปปฏิบัติของสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษา 2 ได้แก่ วัตถุประสงค์ของนโยบาย ลักษณะของหน่วยปฏิบัติ ตัวผู้นำนโยบาย ไปปฏิบัติ ความเป็นไปได้ทางการเมือง ด้านสมรรถนะและด้านสภาพแวดล้อม โดยปัจจัยวัตถุประสงค์ของนโยบาย เป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อผลสัมฤทธิ์ในการนำนโยบายไปปฏิบัติของสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษา 2 มากที่สุด

สรรพสิริ อรชัยพันธ์ลาภ (2552 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาประสิทธิผลของนโยบายแรงงานต่างด้าว ศึกษากรณีจังหวัดตาก ผลการวิจัยพบว่า การประเมินประสิทธิผลในการนำนโยบายไปปฏิบัติ อยู่ในระดับต่ำทั้ง 5 ด้าน คือ 1) ด้านการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว 2) ด้านการกำกับติดตามดูแล 3) ด้านการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว 4) ด้านความสอดคล้องกับความต้องการของผู้ประกอบการ และ 5) ด้านการป้องกันผลกระทบด้านลบ โดยปัจจัยที่ส่งผลให้ประสิทธิผลของการดำเนินนโยบายแรงงานต่างด้าวอยู่ในระดับน้อย ได้แก่ 1) นโยบายแรงงานต่างด้าวขาดความชัดเจนและไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย 2) หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติขาดความพร้อมด้านงบประมาณ กำลังคน และวัสดุอุปกรณ์ และ 3) ปัจจัยด้านการให้ความร่วมมือของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (คือ ผู้ประกอบการ และประชาชนในท้องถิ่น) อยู่ในระดับน้อย

วิโรจน์ เชมรัมย์ (2552 : บทคัดย่อ) ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายระบบการบริการการแพทย์ฉุกเฉินไปปฏิบัติ พบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายระบบการบริการการแพทย์ฉุกเฉินไปปฏิบัติ ได้แก่ 1) ด้านทัศนคติของผู้ปฏิบัติเป็นตัวแทนที่สามารถอธิบายความแปรปรวนของคะแนนชุดปฏิบัติการการแพทย์ฉุกเฉินที่ให้บริการได้ภายใน 10 นาที ได้สูงที่สุด 2) ด้านการสนับสนุนเครือข่าย 3) ด้านการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ 4) ด้านการติดต่อสื่อสาร และ 5) ด้านมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ตามลำดับ

พรพิมล ปลั่งศรีสกุล (2552 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการปฏิบัติตามนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัด

กรุงเทพมหานคร ผลการวิจัยพบว่า 1) ปัจจัยนโยบายโดยรวมทุกปัจจัยมีความสัมพันธ์ และสามารถพยากรณ์ความสำเร็จของการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติได้ ร้อยละ 55 และ 2) ความสำเร็จของการปฏิบัติตามนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาได้รับอิทธิพลโดยตรงจากทุกปัจจัยนโยบาย โดยปัจจัยมาตรฐานและวัตถุประสงค์นโยบาย และปัจจัยทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีอิทธิพลทางตรง โดยไม่ส่งผ่านปัจจัยนโยบายอื่น ส่วนปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองทรัพยากรนโยบาย และปัจจัยคุณลักษณะความสามารถของผู้นำนโยบายไปปฏิบัตินอกจากจะมีอิทธิพลทางตรงต่อความสำเร็จของนโยบายแล้วยังมีอิทธิพลทางอ้อมต่อความสำเร็จของการปฏิบัติตามนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

พจนา เข้มแน่นา (2552 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายโรงเรียนคุณภาพมาตรฐานกรุงเทพมหานคร ไปปฏิบัติในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัด กรุงเทพมหานคร ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยนโยบายด้านทรัพยากร คุณลักษณะของหน่วยงานและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไม่มีความสัมพันธ์กับผลการปฏิบัติตามนโยบายโรงเรียนคุณภาพมาตรฐานในเชิงทฤษฎี แต่ปัจจัยด้านมาตรฐานนโยบาย เงื่อนไขทางเศรษฐกิจและสังคม เงื่อนไขทางการเมือง และทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีความสัมพันธ์และสามารถพยากรณ์ผลการปฏิบัติตามนโยบายโรงเรียนคุณภาพมาตรฐานกรุงเทพมหานครได้ ร้อยละ 79 และพบว่า ผลการปฏิบัติตามนโยบายโรงเรียนคุณภาพมาตรฐานกรุงเทพมหานคร ได้รับอิทธิพลทางตรงอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติจากปัจจัยทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ คุณลักษณะของหน่วยงานและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และมาตรฐานนโยบาย ส่วนเงื่อนไขทางการเมือง เงื่อนไขทางเศรษฐกิจและสังคม และทรัพยากรนโยบายมีอิทธิพลต่อผลการปฏิบัติตามนโยบายโรงเรียนคุณภาพมาตรฐานกรุงเทพมหานคร โดยอ้อมผ่านปัจจัยนโยบายอื่น

กานต์ เสกขุนทด (2553 : บทคัดย่อ). ได้ทำการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติของมหาวิทยาลัยราชภัฏในเขตภาคกลาง จำนวน 15 แห่งโดยศึกษาปัจจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติ 3 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยสาระนโยบาย ปัจจัยการสนับสนุนการปฏิบัติ และปัจจัยศักยภาพหน่วยปฏิบัติผู้ตอบแบบสอบถามเป็นบุคลากรในมหาวิทยาลัย จำนวน 689 คน ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยสาระนโยบายปัจจัยการสนับสนุนการปฏิบัติและปัจจัยศักยภาพหน่วยปฏิบัติมีความสัมพันธ์ทางบวกในระดับสูงกับความสำเร็จของการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติและจากการการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มตัวอย่างมีความเห็นด้วยว่าปัจจัยสาระนโยบายปัจจัยการสนับสนุนการปฏิบัติและปัจจัยศักยภาพหน่วยปฏิบัติมีความสัมพันธ์ทางบวกในระดับสูงกับความสำเร็จของการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติ

กิตติ อินทรกุล (2553 : 191-195) ได้ศึกษาปัญหา อุปสรรค และแนวทางในการนำนโยบายและแผนการป้องกัน ปราบปราม และแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็กไปสู่การปฏิบัติ พบปัญหาและอุปสรรค ดังนี้ 1) ด้านความชัดเจนของนโยบายและแผนระดับชาติพบว่า ผู้ปฏิบัติมีความจำเป็นที่จะต้องเข้าใจถึงแผนงานการดำเนิน โครงการอย่างถูกต้องและชัดเจนเพื่อลดปัญหาที่เกิดขึ้นจากการทำงาน 2) ด้านทรัพยากรพบว่า การกระจายงบประมาณยังไม่มีความชัดเจน ไม่ครอบคลุมปัญหาของแต่ละพื้นที่ 3) การสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมสนับสนุนในการ นำนโยบายไปปฏิบัติพบว่า การสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมส่งเสริมการนำนโยบายไป ปฏิบัติไม่ประสบผลสัมฤทธิ์ การนำนโยบายมาถ่ายทอดในหน่วยงานระดับปฏิบัติจำเป็นต้องมี ขบวนการในการสื่อสารที่มีการขับเคลื่อนเพื่อไปสู่เป้าหมาย จึงควรมีระบบการติดตามผลและให้ ข้อมูลย้อนกลับเพื่อใช้ในการตรวจสอบนโยบายที่ส่งไปยังหน่วยงานระดับปฏิบัติว่าเข้าใจตรงกับ หน่วยงานระดับบังคับบัญชาเพียงใด 4) ด้านลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติพบว่า การใช้หน่วยงานที่มีอยู่แล้วในการดำเนินการป้องกัน ปราบปราม และแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและ เด็กควรจัดให้มีการทำแผนปฏิบัติการในระดับพื้นที่โดยใช้กรอบนโยบายและแผนระดับชาติเรื่อง การป้องกัน ปราบปราม และแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็กภายในประเทศและข้ามชาติเป็นเกณฑ์ เพื่อให้แผนปฏิบัติการในระดับพื้นที่มีความเป็นเอกภาพ 5) ด้านทัศนคติของเจ้าหน้าที่ที่มีต่อแผน พบว่า เจ้าหน้าที่มองว่าคดีการค้าหญิงและเด็กไม่ใช่คดีอุกฉกรรจ์จึงไม่ให้ความสำคัญในการ ดำเนินการ 6) สภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมพบว่าเงื่อนไขทางภูมิศาสตร์เอื้อต่อ การเกิดขึ้นของกระบวนการค้าหญิงและเด็ก ปัญหาความไม่สงบของการเมืองภายในประเทศเพื่อน บ้านทำให้เกิดการอพยพของแรงงานต่างด้าวเข้ามาในประเทศ สภาพเศรษฐกิจที่หมุนเวียนดีก็ ก่อให้เกิดการหลั่งไหลของแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน ปัจจัยทางสังคมวัฒนธรรมของบางพื้นที่ ส่งผลให้เกิดการค้าหญิงและเด็กอย่างเปิดเผย

สุภัทร จำปาทอง (2553 : 215-220) ได้ศึกษาการนำนโยบายเงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนา สถาบันอุดมศึกษาไปปฏิบัติ ผลการศึกษาพบว่า การนำนโยบายเงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนา สถาบันอุดมศึกษาไปปฏิบัติไม่ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย โดยมี ปัจจัย 8 มิติสัมพันธ์ที่มีผลกระทบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ 1) เป้าหมายและวัตถุประสงค์ ของนโยบาย 2) ทรัพยากร 3) มาตรฐานระเบียบ หลักเกณฑ์ และการมอบหมายภารกิจ 4) ลักษณะ ของหน่วยงานปฏิบัติ 5) สมรรถนะและพฤติกรรมผู้ปฏิบัติงาน 6) ด้านการประชาสัมพันธ์ 7) ด้าน ความพึงพอใจของผู้รับบริการ 8) ด้านการวางแผน ควบคุม และประเมินผล โดยพบว่า กลุ่มปัจจัยที่มี ผลกระทบต่อความสำเร็จในการนำนโยบายเงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาไป ปฏิบัติในระดับสูงมี 3 ปัจจัยสำคัญ คือ 1) ด้านเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย เป็น

ข้อจำกัดสำคัญที่ทำให้การดำเนินนโยบายเงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนไม่มีประสิทธิภาพ เพราะเป็นการกำหนดวัตถุประสงค์จากเมื่อ 20 ปีที่ผ่านมาแล้ว ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพความจำเป็นในปัจจุบัน แต่องค์การที่เกี่ยวข้องไม่สามารถปรับแก้ไขได้เพราะเป็นการกำหนดโดยมติคณะรัฐมนตรีซึ่งถือเป็นกฎหมายบังคับ 2) ด้านมาตรฐานระเบียบ หลักเกณฑ์ และการมอบหมายภารกิจ ซึ่งเป็นข้ออุปสรรคที่สำคัญที่ไม่เป็นที่พึงพอใจของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่เป็นผู้รับบริการ เนื่องจากเงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนควรเป็นแหล่งทุนกู้ยืมดอกเบี้ยต่ำ มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมพัฒนามาตรฐานคุณภาพสถาบันอุดมศึกษาเอกชนให้แข่งขันกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ แต่เงื่อนไขข้อกำหนดนโยบายยังคงอยู่ในบริบทของสภาพสังคมเศรษฐกิจเมื่อ 20 ปีที่แล้ว โดยไม่ได้มีการปรับปรุงพัฒนาให้เหมาะสมเนื่องจากข้อจำกัดตามระเบียบราชการ และไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลงของโลก 3) ด้านการประชาสัมพันธ์ ถือเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการวางแผนการดำเนินงานและการปฏิบัติของหน่วยงานที่รับผิดชอบซึ่งไม่ได้ดำเนินการแต่อย่างใด ทำให้ไม่มีการสื่อสารข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) จึงไม่ได้รับความร่วมมือเข้ามาใช้ประโยชน์เนื่องจากไม่มีข้อมูลข่าวสารที่เพียงพอ รวมทั้งช่องทางการให้บริการปัจจุบันมีเพียงช่องทางเดียว คือ การประชาสัมพันธ์ผ่านเอกสารเป็นหนังสือตามระบบราชการเท่านั้น

ทินกร วงศ์พุด (2554) ได้ศึกษาโมเดลเชิงสาเหตุการนำนโยบายคุณธรรมนำความรู้ไปปฏิบัติในสถานศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสงขลา เขต 3 ผลการวิจัยพบว่า โมเดลเชิงสาเหตุการนำนโยบายคุณธรรมนำความรู้ไปปฏิบัติในสถานศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสงขลา ได้รับอิทธิพลทางตรงจากการจงใจ การมีส่วนร่วม การทำงานเป็นทีม การยอมรับและความผูกพัน และได้รับอิทธิพลทางอ้อมจากตัวแปรภาวะผู้นำ นอกจากนี้ตัวแปรภาวะผู้นำและตัวแปรการทำงานเป็นทีม มีอิทธิพลทางตรงต่อตัวแปรความผูกพันและการยอมรับ ตัวแปรการมีส่วนร่วมและตัวแปรภาวะผู้นำมีอิทธิพลทางตรงต่อตัวแปรการทำงานเป็นทีม ตัวแปรการจงใจและตัวแปรภาวะผู้นำมีอิทธิพลทางตรงต่อตัวแปรการมีส่วนร่วม ตัวแปรภาวะผู้นำมีอิทธิพลทางตรงต่อตัวแปรการจงใจ ทั้งนี้ปัจจัยที่มีความสำคัญมากที่สุดคือ ปัจจัยด้านการยอมรับและความผูกพัน เนื่องจากพบว่ามีอิทธิพลทางตรงต่อการนำนโยบายคุณธรรมนำความรู้ไปปฏิบัติมากที่สุด รองลงมาคือ ปัจจัยด้านการจงใจ

นวลใย พิษชาติ และคณะ. (2555 : 4-7) ได้ทำการการวิจัยศึกษาสร้างโมเดลเชิงสาเหตุผลกระทบของการประกันคุณภาพต่อวิทยาลัยในสังกัดสถาบันพระบรมราชชนกกระทรวงสาธารณสุข โมเดลเชิงสาเหตุผลกระทบของการประกันคุณภาพต่อวิทยาลัยในสังกัดของสถาบันพระบรมราชชนกกระทรวงสาธารณสุขประกอบด้วยตัวแปรแฝงภายนอก 3 ตัว คือ ลักษณะของ

วิทยาลัย ลักษณะบุคคล และการบริหารจัดการ ตัวแปรแฝงภายใน 2 ตัว คือ ผลกระทบต่อบุคคล และ ผลกระทบต่อการบริหารจัดการ ผลการวิจัยพบว่า โครงสร้างการบริหาร การใช้เทคโนโลยี วัฒนธรรมองค์การ ความเป็นนักวิชาการ ภาวะผู้นำ นโยบายและการวางแผนกลยุทธ์การสื่อสาร การเงินและงบประมาณ และการบริหารทรัพยากรบุคคล ตัวแปรทั้งหมดของโมเดลสามารถ อธิบายความแปรปรวนของผลกระทบของการประกันคุณภาพต่อวิทยาลัยได้ร้อยละ 73 ขึ้นไปปัจจัย ที่ส่งผลโดยรวมต่อผลกระทบของการประกันคุณภาพต่อวิทยาลัย ได้แก่ ภาวะผู้นำและ การติดต่อสื่อสารมีค่าเท่ากัน รองลงมา ได้แก่ วัฒนธรรมองค์การ การเงินและงบประมาณมีค่า เท่ากันตามลำดับ นอกจากนี้ยังพบว่า การบริหารจัดการมีอิทธิพลทางตรงด้านบวกต่อผลกระทบ ต่อบุคคล และผลกระทบต่อการบริหารจัดการ แล้วยังมีอิทธิพลทางอ้อมกับผลกระทบต่อ การบริหารจัดการ ลักษณะของวิทยาลัยมีอิทธิพลทางตรงด้านลบต่อผลกระทบต่อบุคคล และ ผลกระทบต่อการบริหารจัดการแล้วยังมีอิทธิพลทางอ้อมกับผลกระทบต่อการบริหารจัดการ ลักษณะบุคคลมีอิทธิพลทางตรงด้านลบต่อผลกระทบต่อบุคคลแล้วยังมีอิทธิพลทางอ้อมกับ ผลกระทบต่อการบริหารจัดการ

ประสงค์ กัลป์ยาณะธรรม (2555 : 1-5) ศึกษาการนำนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ไปสู่การ ปฏิบัติในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ศึกษากรณีภาคตะวันตกของประเทศไทย โดยทำการศึกษาปัจจัย ต่างๆ ได้แก่ ปัจจัยด้านโครงสร้างหมายถึง โครงสร้างขององค์การต้องเหมาะสม ปัจจัยด้าน บุคลากรหมายถึงบุคลากรต้องมีความรู้ความสามารถทั้งด้านการบริการและเทคนิคอย่างเพียงพอ ปริมาณและความสามารถของบุคลากรในหน่วยงาน ปัจจัยด้านงบประมาณหมายถึงการเตรียมการ วางแผนความพร้อมในเรื่องของงบประมาณการใช้จ่ายดำเนินโครงการให้บรรลุเป้าหมายและเพื่อ แก้ไขปัญหาที่จะเกิดขึ้นได้ทันเวลาตามกำหนดของนโยบาย และปัจจัยด้านสถานที่ คือสถานที่ตั้ง ขององค์การที่นำนโยบายปฏิบัติต้องมีความเหมาะสมและมีความพร้อมทุกส่วนในการดำเนินงาน ปฏิบัติตามนโยบาย และปัจจัยด้านวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือและเครื่องใช้รวมถึงเทคโนโลยีต่างๆ ที่ เกี่ยวข้องผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่สัมพันธ์กับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่อยู่ใน ระดับมากโดยเรียงตามลำดับความสำคัญคือ ด้านงบประมาณ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้าน บุคลากร ด้านสถานที่ และด้านวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือและเครื่องใช้

อดุลย์ สุจริรัมย์ (2555 : 131-138) ได้ทำการพัฒนาโมเดลประสิทธิผลการประกันคุณภาพ ภายในของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมีตัวแปรแฝงภายใน ได้แก่ ประสิทธิภาพของการประกัน คุณภาพภายในสถานศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน และตัวแปรสาเหตุ ประกอบด้วย ตัวแปรแฝง

ซึ่งเป็นปัจจัยหลักของการบริหาร 4 ปัจจัย และตัวแปรสังเกต 14 ตัวแปรได้แก่ 1) ปัจจัยการจัดระบบประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษา ประกอบด้วยตัวแปรสังเกตได้ 5 ตัวแปร คือ การจัดระบบข้อมูลสารสนเทศ การจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษา การดำเนินงานตามแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษา การตรวจสอบและทบทวนคุณภาพการศึกษา และการประเมินคุณภาพการศึกษา 2) ปัจจัยบุคลากรในโรงเรียน ประกอบด้วย ตัวแปรสังเกต 4 ตัวแปร คือ ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษา ความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ ขวัญกำลังใจและแรงจูงใจในการทำงาน และภาวะผู้นำของผู้บริหาร 3) ปัจจัยวัฒนธรรมองค์กร ประกอบด้วยตัวแปรสังเกต 3 ตัว คือ ความสัมพันธ์ที่ดีของครู การมีแบบแผนการทำงานเป็นทีม และการยอมรับการเปลี่ยนแปลง และ 4) ปัจจัยสภาพแวดล้อม ประกอบด้วยตัวแปรสังเกต 2 ตัว คือ สภาพแวดล้อมภายนอกโรงเรียน และสภาพแวดล้อมภายในโรงเรียน ผลการศึกษาพบว่า ตัวแปรที่มีอิทธิพลทางตรงต่อประสิทธิผลการประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน คือ ด้านบุคลากรในองค์กร และการจัดระบบประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษา ส่วนตัวแปรที่มีอิทธิพลทางอ้อมต่อประสิทธิผลการประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสูงสุด คือ สภาพแวดล้อม ส่วนตัวแปรที่มีอิทธิพลรวมจากมากไปหาน้อย คือ สภาพแวดล้อม บุคลากรในองค์กร การจัดระบบประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษา และวัฒนธรรมองค์กร ตามลำดับ

คุณดา ศิริวัลย์ (2555 : 154) ได้ศึกษาแนวทางการนำนโยบายโรงเรียนมาตรฐานสู่สากลไปปฏิบัติในสถานศึกษาระดับประถมศึกษาสังกัดคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อเสนอแนวทางในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผลการวิจัยพบว่า แนวทางการนำนโยบายโรงเรียนมาตรฐานสู่สากลไปปฏิบัติในสถานศึกษาระดับประถมศึกษา ประกอบด้วย 1) นโยบาย โรงเรียนควรสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับเป้าหมายการนำนโยบายไปปฏิบัติ 2) ด้านทัศนคติ โรงเรียนควรจัดให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าใจ เห็นด้วย และสนับสนุน 3) ด้านการสื่อข้อความ โรงเรียนควรชี้แจงนโยบายก่อนดำเนินการ 4) ด้านเงื่อนไขทางสังคมและเศรษฐกิจ โรงเรียนควรทำความเข้าใจกับชุมชน สังคม และผู้ปกครอง 5) ด้านทรัพยากร โรงเรียนควรจัดสรรให้เพียงพอทั้งบุคลากร แหล่งเรียนรู้ วัสดุ ครุภัณฑ์ 6) ด้านกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ โรงเรียนควรดำเนินการภายใต้กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และให้มีความยืดหยุ่น 7) ด้านคุณลักษณะและสมรรถนะ โรงเรียนควรมีลักษณะการบริหารงานที่เน้นการพัฒนาแบบองค์รวม โดยใช้การบริหารแบบมีส่วนร่วม

สุธรรม สุบรรณาจ (2556 : 166-168) ได้ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายการกระจายอำนาจการบริหารงานวิชาการไปปฏิบัติของสถานศึกษาในอีสานใต้ ผลการศึกษา พบว่า ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายการกระจายอำนาจการบริหารงานวิชาการไปปฏิบัติ มีอิทธิพลทั้งทางตรงและทางอ้อม ประกอบด้วย 4 ปัจจัยเรียงลำดับ

ความสำคัญของน้ำหนักองค์ประกอบ คือ ปัจจัยการรับรู้วัตถุประสงค์และเป้าหมายนโยบาย ปัจจัยด้านภาวะผู้นำของผู้บริหาร ปัจจัยด้านการบริหารแบบมีส่วนร่วม ปัจจัยด้านความพร้อมและการใช้ทรัพยากร พบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลทางตรงต่อความสำเร็จในการนำนโยบายการกระจายอำนาจการบริหารงานวิชาการไปปฏิบัติของสถานศึกษา โดยเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย ได้แก่ ปัจจัยด้านการรับรู้วัตถุประสงค์และเป้าหมาย ปัจจัยด้านการบริหารแบบมีส่วนร่วม ปัจจัยด้านภาวะผู้นำของผู้บริหาร และปัจจัยด้านความพร้อมและการใช้ทรัพยากร ส่วนปัจจัยที่มีอิทธิพลทางอ้อม ได้แก่ ปัจจัยด้านภาวะผู้นำของผู้บริหารส่งผ่านปัจจัยด้านการบริหารแบบมีส่วนร่วม และส่งผ่านปัจจัยด้านการรับรู้วัตถุประสงค์และเป้าหมาย ปัจจัยด้านการรับรู้วัตถุประสงค์และเป้าหมาย ส่งผ่านปัจจัยด้านการบริหารแบบมีส่วนร่วมและส่งผ่านปัจจัยด้านความพร้อมและการใช้ทรัพยากร และปัจจัยด้านการบริหารแบบมีส่วนร่วมส่งผ่านปัจจัยด้านความพร้อมและการใช้ทรัพยากร และปัจจัยด้านความพร้อมและการใช้ทรัพยากรส่งผ่านปัจจัยด้านการบริหารแบบมีส่วนร่วม และปัจจัยที่มีอิทธิพลรวมต่อความสำเร็จในการนำนโยบายการกระจายอำนาจการบริหารงานวิชาการไปปฏิบัติของสถานศึกษาในอีสานใต้ ได้แก่ ปัจจัยด้านการรับรู้วัตถุประสงค์และเป้าหมาย โดยมีค่าอิทธิพลสูงสุดรองลงมา ได้แก่ ปัจจัยด้านภาวะผู้นำของผู้บริหาร ปัจจัยด้านการบริหารแบบมีส่วนร่วม และปัจจัยด้านทรัพยากรขององค์การ ตามลำดับ

มณีวรรณ วชิโรภาส (2557 : 165-177) ได้ทำการศึกษาผลการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานสู่การปฏิบัติในจังหวัดนนทบุรีและปทุมธานี และศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลสู่การปฏิบัติและข้อเสนอแนะในการปรับปรุง ปัจจัยที่มีอิทธิพลสู่การปฏิบัติผลการวิจัย พบว่า โรงเรียนมีการนำนโยบายสู่การปฏิบัติอยู่ในระดับมากอย่างยิ่ง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติ ได้แก่ ปัจจัยด้านสื่อวัสดุอุปกรณ์และเทคโนโลยี ด้านบุคลากร ด้านการจัดโครงสร้างองค์การ และปัจจัยด้านภาวะผู้นำข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงปัจจัยที่มีอิทธิพล ได้แก่ บุคลากรต้องมีความรู้ความเข้าใจ มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง มีการจัดงบประมาณเพียงพอที่จะใช้ให้เกิดประโยชน์และตรวจสอบได้ ผู้บริหารต้องมีทักษะในการปฏิบัติงานติดตามตรวจสอบประเมินผลสนับสนุนให้มีความร่วมมือในการบริหารและจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับแนวทางการกระจายอำนาจ สื่อวัสดุอุปกรณ์และเทคโนโลยีมีประสิทธิภาพเพียงพอ มีการนิเทศและติดตามผลกำหนดตัวชี้วัดและการประเมินผลเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการประเมินผลและนำผลมาปรับปรุงแผนการปฏิบัติงาน

ภณทิลา น้อยเจริญ (2557 : 270-271) ได้ศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ กรณีศึกษาผู้กู้กองทุนในจังหวัดหนองคาย โดยศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพล ความสัมพันธ์ของปัจจัยที่มีอิทธิพล และศึกษาข้อเสนอแนะปรับปรุงพัฒนาการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยภายในและปัจจัย

ภายนอกมีอิทธิพลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติโดยปัจจัยภายใน ได้แก่ วัตถุประสงค์และมาตรฐานของนโยบาย การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน ภาวะผู้นำ และความร่วมมือ การติดตามและประเมินผลนโยบาย และด้านสมรรถนะขององค์กร ส่วนปัจจัยภายนอก ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านการเมืองโดยมีความสัมพันธ์ของปัจจัย ได้แก่ ด้านการติดตามและประเมินผลนโยบายมีความสัมพันธ์สูงสุด

แอดโด (Addo. 2011 : 98-102) ได้ทำการศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินโครงการช่วยเหลือจากภายนอกในแอฟริกา ทำการศึกษาจาก 17 ประเทศ ในแอฟริกา โดยใช้การวิเคราะห์การถดถอยโลจิสติก การศึกษาพบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงาน ได้แก่ ขนาดของโครงการ ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ สัดส่วนของเงินทุนจากภายนอก และเงื่อนไขทางการเมือง เป็นปัจจัยที่สำคัญของอัตราของการดำเนินการ โดยขนาดของโครงการ และความชัดเจนของวัตถุประสงค์เกี่ยวข้องกับเชิงลบกับอัตราของการดำเนินการ ในขณะที่สัดส่วนของเงินทุนจากภายนอก และเงื่อนไขทางการเมือง มีความสัมพันธ์ทางบวก ส่วนจำนวนปีของการดำเนินการ จำนวนของหน่วยงานในการดำเนินการ และจีดีพีต่อหัว ไม่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงาน ผลการวิจัยสามารถนำไปใช้ในการวางแผนเพื่อให้การดำเนินงานโครงการมีประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทวีปแอฟริกา และยังเป็น การช่วยให้ข้อมูลเชิงลึกบางอย่างแก่ผู้กำหนดนโยบายในการตัดสินใจปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติก่อนที่จะเริ่มต้นพัฒนาโครงการ

แอนเดอร์สัน (Anderson. 2011 : 60) ได้ทำการศึกษาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาและดำเนินการนโยบายสุขภาพโรงเรียนประชาบาล โดยการพัฒนาสุขภาพในรูปแบบเป็นคู่มือให้กับโรงเรียน จากการวิจัยพบว่า นโยบายสุขภาพโรคอ้วนในเด็กที่ใช้ในโรงเรียน มีคู่มือที่ขาดความครอบคลุมของเนื้อหาและการใช้ภาษาที่ไม่ชัดเจน จึงไม่ค่อยประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ดังนั้นในการพัฒนาสุขภาพอันใหม่นี้จะครอบคลุมในเรื่องของเนื้อหาและภาษาที่มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

เอลเจอร์ (Alger. 2011 : 144-148) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับโปรแกรมการพัฒนาอาชีพที่ประสบความสำเร็จและเป็นแบบอย่างที่ดี อันเป็นผลจากนโยบายการพัฒนาฝีมืออาชีพที่ระบุไว้ในสี่เขตการปกครองของมินนิโซตา โดยศึกษาจากโรงเรียนจำนวน 2 โรงเรียนที่ได้รับการคัดเลือกว่ามีผลการดำเนินงานที่เป็นเลิศ ผลการศึกษาพบว่า โรงเรียนที่ดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าวที่ประสบความสำเร็จ มีความสอดคล้องภายใต้สามมิติ ได้แก่ ความเป็นผู้นำ กระบวนการ และผลลัพธ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับมิติความเป็นผู้นำ การยอมรับนโยบายของรัฐ ตลอดจนการมีส่วนร่วมในกระบวนการต่างๆ ของบุคลากรในโรงเรียน

คินเซย์ค (Kincaid. 2011 : 44-45) ได้ศึกษาเกี่ยวกับความสำเร็จของนโยบายทางเพศที่มี

ประสิทธิภาพ โดยใช้กรอบแนวคิดการพัฒนาโดย Sabatier และ Mazmanian พบว่า ปัจจัยที่เกี่ยวกับการการนำนโยบายมาปฏิบัติ 3 ปัจจัย คือ ปัจจัยที่เกี่ยวกับตัวนโยบาย ปัจจัยการสนับสนุนส่งเสริม และปัจจัยสภาพแวดล้อมขณะดำเนินการ โดยมีตัวแปรที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ความเป็นผู้นำและการสนับสนุนของกลุ่มเลือกตั้ง และปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับตัวนโยบาย ได้แก่ โครงสร้างการประชาสัมพันธ์กฎระเบียบ และภาษาที่ใช้

ไซเปียนกา กระสุ และคัลมาร์ (Czypionka, Krasu & Kalmar. 2012 : 13 - 15) ศึกษาพบว่า การประกันคุณภาพในประเทศออสเตรเลียเริ่มแพร่หลายมากขึ้น เนื่องจากการประสานงานหน่วยงานต่างๆ ภายในประเทศให้มีทิศทางเดียวกัน ซึ่งการประสานงานนั้นประกอบด้วย การวางแผนการจัดหาสิ่งสนับสนุน การมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้อง การฝึกอบรม และความพร้อมของเอกสาร

จุง ลี และ ลูย (Chung, Lee & Liu. 2014 : 389-414). ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “Policy and Barriers Related to Implementing Adult e-learning in Taiwan” พบว่า ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติตามนโยบายประกอบด้วย ปัจจัยส่วนบุคคล สาธารณนโยบาย สภาพแวดล้อมทางสังคม การจูงใจ และการผลักดันนโยบาย

ซุนิ และ คณะ (Suni et al. 2015 : 525- 528) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “Implement of the Policy of Partnership in Order to Develop Tourism Sector.” พบว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จมีสิ่งที่จะต้องพิจารณา ได้แก่ เป้าหมายของนโยบายที่ตอบสนองความต้องการของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

มัสตาคิง (Mustaking. 2015 : 536- 538) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “Analysis of Determinant Factor in the Policy Implementation of People Business Credit Program in Wago Regency, Indonesia.” พบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของนโยบาย ประกอบด้วย ขนาดของความสามารถในการตอบสนองต่อนโยบายของกลุ่มเป้าหมาย การประสานงาน ทักษะคติทางสังคมและความมุ่งมั่นของผู้ปฏิบัติงานในการทำงานให้ประสบความสำเร็จ

เพื่อให้งานวิจัยได้มองมุมที่หลากหลาย ผู้วิจัยจึงได้วิเคราะห์ ปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสามารถแสดงดังตาราง 2.1

ตาราง 2.1 สรุปองค์ประกอบน่านโยบายไปปฏิบัติจากทฤษฎีตัวแบบการน่านโยบายไปปฏิบัติของนักวิชาการและจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ตัวแบบ/รายชื่อผู้วิจัย	องค์ประกอบน่านโยบายไปปฏิบัติ																		
	สภาพแวดล้อม (สังคม / เศรษฐกิจ / การเมือง)	นโยบาย (มาตรฐาน วัตถุประสงค์ เป้าหมาย)	การติดต่อสื่อสารระหว่างองค์กร (ความสัมพันธ์)	การสนับสนุนจากส่วนกลาง /ท้องถิ่น/การเมือง	การกำหนดภารกิจ	ทรัพยากร	การควบคุม/ การติดตาม /ประเมินผล	การจูงใจ /เสริมแรง	คุณลักษณะหน่วยงานของผู้น่านโยบายไปปฏิบัติ	เจตคติของผู้ปฏิบัติ	ผู้นำ/ ภาวะผู้นำ	บุคคลกร	การทำงานเป็นทีม	วัฒนธรรมองค์กร	การมีส่วนร่วม การให้ความร่วมมือ การยอมรับ	โครงสร้างองค์กร	โครงสร้างระบบราชการ	ความพึงพอใจ (ผู้รับบริการ)	การบริหารจัดการ
ตัวแบบสหองค์การของ แวนฮอร์น และแวน มีเตอร์ (Van Horn & Van Meter)	/	/	/					/	/										
ตัวแบบของ ซาบาเตียร์ และ แมซมานเนียน (Sabatier & Mazmanian)	/	/	/			/		/	/					/					
ตัวแบบของ แฮมเบิลตัน (Hambleton)	/	/				/		/	/										
ตัวแบบปฏิสัมพันธ์ ระหว่างปัจจัยของ เอดวาร์ด (Edwards)			/			/			/								/		
ตัวแบบการกระจาย อำนาจของ ชีมา และ รอนดีเนลลี (Cheema & Rondinelli)	/		/			/		/											
ตัวแบบยึดหลักเหตุผล ของ วรเชษ จันทรร		/			/		/												
ตัวแบบด้านการจัดการ ของ วรเชษ จันทรร						/		/			/				/				

ตาราง 2.1 (ต่อ)

ตัวแบบ/รายชื่อผู้วิจัย	ปัจจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติ																		
	สภาพแวดล้อม (สังคม / เศรษฐกิจ / การเมือง)	นโยบาย (มาตรฐาน วัตถุประสงค์ เป้าหมาย)	การติดต่อสื่อสารระหว่างองค์การ	การสนับสนุนจากส่วนกลาง / การเมือง	การกำหนดภารกิจ	ทรัพยากร	การควบคุม/ การติดตาม / ประเมินผล	แรงจูงใจ / เสริมแรง	คุณลักษณะหน่วยงานของผู้นำไปปฏิบัติ	เจตคติของผู้ปฏิบัติ	ผู้นำ/ภาวะผู้นำ	บุคลากร (ความรู้ / ความสามารถ)	การทำงานเป็นทีม	วัฒนธรรมองค์การ	การมีส่วนร่วม การให้ความร่วมมือ การยอมรับ	โครงสร้างองค์การ	เทคโนโลยี	ความพึงพอใจ (ผู้รับบริการ)	การบริหารจัดการ
ไซเปียนกา กระตุ และ คัลมาร์ (Czypionka, Krasu. & Kalmar)						/					/			/					
จุง ถี และ ลุย Chung, (Lee., & Liu)	/	/		/			/				/								
ซุนี และ คณะ (Suni. et al)		/																	
มัสตาคิง (Mustaking)		/	/						/		/								

จากการศึกษาตัวแบบทางทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติและการวิเคราะห์ข้อมูลงานวิจัยทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ซึ่งเป็นข้อมูลที่ผู้วิจัยนำไปใช้เพื่อจัดองค์ประกอบการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็น 7 องค์ประกอบ ได้แก่ 1) สารนโยบาย 2) บทบาทหน่วยงานกลาง 3) คุณลักษณะหน่วยงานปฏิบัติ 4) ภาวะผู้นำของผู้บริหาร 5) เจตคติของบุคลากร 6) สภาพแวดล้อม และ 7) ทรัพยากร ทั้งนี้ปัจจัยดังกล่าวเป็นเพียงปัจจัยในทางทฤษฎี ซึ่งผู้วิจัยจะต้องนำปัจจัยที่วิเคราะห์ได้นี้ไปผนวกกับข้อมูลที่ผู้วิจัยได้มาจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษา และการสนทนากลุ่ม (Focus Group) กับมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ที่เป็นแนวปฏิบัติที่ดี (Good Practice) อีกครั้งหนึ่ง

การศึกษาองค์ประกอบการการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ได้จากการสังเคราะห์

ในการศึกษาองค์ประกอบการการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ นั้น เมื่อผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเพื่อสังเคราะห์องค์ประกอบการนำนโยบายไปปฏิบัติจากแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมทั้งตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของนักวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศจนได้เป็นองค์ประกอบด้านต่างๆ ออกมาแล้วนั้น ในขั้นต่อไปนี้เป็นการศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับแนวความคิด ทฤษฎีขององค์ประกอบในแต่ละด้านที่สังเคราะห์ได้ โดยมุ่งหวังที่จะได้มีความรู้ความเข้าใจในองค์ประกอบแต่ละด้านมากยิ่งขึ้น เพื่อให้สามารถนำไปใช้ในการศึกษาเพื่อทำการวิเคราะห์องค์ประกอบให้มีความเหมาะสมต่อไป

1. แนวความคิดเกี่ยวกับการศึกษาองค์ประกอบด้านสภาวะนโยบาย

จากการศึกษาในหัวข้อ แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ผ่านมา พอจะสรุปความหมายของคำว่า นโยบาย ได้ว่า นโยบายก็คือข้อความหรือความเข้าใจร่วมกันอย่างกว้างๆ เพื่อแนวทางการดำเนินงานของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือรัฐบาลที่แสดงหลักและแนวทางปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ โดยนโยบายนั้นเป็นสิ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะนโยบายเป็นเครื่องบ่งชี้ทิศทางทางการบริหารและเป็นข้อมูลที่ผู้บริหารพิจารณาใช้เพื่อการตัดสินใจและสั่งการ การบริหารงานโดยปราศจากนโยบายย่อมเป็นสิ่งที่เป็นไปไม่ได้ เพราะนโยบายเกิดจากวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของการบริหาร วัตถุประสงค์และเป้าหมายจะสามารถเป็นไปได้อีกด้วยนโยบายที่กำหนดขึ้น ฉะนั้นเมื่อไม่มีนโยบายย่อมจะไม่มีทั้งวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการบริหารงาน นอกจากนี้นโยบายยังจัดได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของวิธีการจัดการ ซึ่งเป็นหนึ่งในปัจจัยทางการบริหาร การบริหารอาจจะไม่ประสบความสำเร็จหากขาดปัจจัยใดปัจจัยหนึ่ง ในหัวข้อนี้จึงขอนำเสนอประเด็นต่างๆ ดังนี้

1.1 ประเภทของนโยบาย

การจำแนกประเภทของนโยบายเป็นสิ่งที่มีความจำเป็น เพราะจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการระบุนความชัดเจนของนโยบายสาธารณะทั้งในด้านคุณลักษณะและเป้าประสงค์ของนโยบาย โดยในอดีตในอดีตได้มีความพยายามที่จะจำแนกประเภทนโยบายสาธารณะ โดยอาศัยเกณฑ์ต่างๆ อาทิเช่น เกณฑ์ขอบเขตเฉพาะด้านของนโยบาย เกณฑ์สถาบันที่กำหนดนโยบาย หรือเกณฑ์เวลา เป็นต้น แต่ในปัจจุบันผู้สนใจศึกษานโยบายสาธารณะได้พยายามจำแนกประเภทนโยบายสาธารณะโดยอาศัยเกณฑ์ต่างๆ ที่มีความเฉพาะเจาะจงยิ่งขึ้น เพื่อให้นโยบายสาธารณะแต่ละประเภทสามารถอธิบายถึงเอกลักษณ์เฉพาะของนโยบายได้อย่างชัดเจน ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับผู้สนใจศึกษานโยบายสาธารณะ เพราะสามารถระบุได้ว่านโยบายสาธารณะที่กำลังศึกษาอยู่ จัดอยู่ใน

ประเภทใด มีคุณลักษณะเฉพาะหรือเป้าประสงค์ที่สำคัญอย่างไร ซึ่งประเภทของนโยบายสาธารณะ ได้แก่ นโยบายมุ่งเน้นขอบเขตเฉพาะด้านและนโยบายมุ่งเน้นสถาบันที่กำหนดคน นโยบายมุ่งเน้นเนื้อหาสาระและนโยบายมุ่งเน้นขั้นตอนการปฏิบัติ นโยบายมุ่งเน้นการควบคุมกำกับโดยรัฐ และนโยบายมุ่งเน้นการควบคุมกำกับตนเอง นโยบายมุ่งเน้นการกระจายผลประโยชน์และนโยบายมุ่งเน้นการกระจายความเป็นธรรม นโยบายมุ่งเน้นเชิงวัตถุและนโยบายที่มุ่งเน้นเชิงสัญลักษณ์ นโยบายมุ่งเน้นเสรีนิยมและนโยบายมุ่งเน้นลักษณะอนุรักษนิยม นโยบายมุ่งเน้นสินค้าสาธารณะ และนโยบายมุ่งเน้นสินค้าเอกชน (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2557 : 151-152)

นอกจากนี้ เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ (2557 : 9-11) ยังได้กล่าวถึงการแบ่งประเภทของนโยบายที่ได้รับความนิยมมากที่สุด คือ การแบ่งของ โลวี (Lowi) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1964 ซึ่งแบ่งนโยบายออกเป็น 3 ประเภท คือ

1. นโยบายบังคับ (Regulation) เป็นนโยบายที่เห็นได้ชัด ได้แก่ การออกกฎหมายหรือกฎระเบียบต่างๆ เช่น กฎหมายป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม กฎหมายคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน กฎหมายเลือกตั้ง หรือกฎระเบียบต่างๆ ของท้องถิ่น ซึ่งกำหนดว่าคนหรือกลุ่มต่างๆ ต้องปฏิบัติต่อกันอย่างไร บางทีก็เป็นกฎระเบียบที่เกิดจากองค์การอิสระแต่ละด้าน เช่น การค้า การประเมินผล ความปลอดภัย การสื่อสาร การควบคุมธุรกิจ และกิจกรรมทางสังคมอื่นๆ
2. นโยบายกระจายทรัพยากร (Distribution) เป็นนโยบายที่จัดหาสินค้าและให้บริการแก่คนบางกลุ่ม เช่น นโยบายสวัสดิการและสุขภาพต่างๆ รวมทั้งนโยบายประกันสังคมและความมั่นคงทางสังคมที่ให้เงินแก่คนที่มีคุณสมบัติตามเกณฑ์ที่กำหนด
3. นโยบายจัดทรัพยากรใหม่ (Redistribution) เป็นการนำนโยบายที่มีอยู่แล้วมาจัดทำใหม่ หรือเป็นนโยบายที่เพิ่มเติมขึ้นนอกเหนือจากนโยบายพื้นฐาน ซึ่งมีผลกระทบต่อโครงสร้างพื้นฐานของสังคม เช่น นโยบายภาษีก้าวหน้าซึ่งเก็บจากคนรวยมากกว่าคนจน นโยบายที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการผลิตหรือการบริการเป็นอย่างมาก เช่น นโยบายให้เงินอุดหนุนอุตสาหกรรมหรือการบริการ หรือนโยบายกระจายทรัพยากรธรรมดา แต่หากมีผลให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรใหม่ก็ถือว่าเป็นนโยบายจัดทรัพยากรใหม่ด้วย เช่น การเพิ่มต้นทุน โครงการสวัสดิการสังคม ซึ่งมีผลกระทบต่อการกระจายรายได้

สรุปได้ว่าในการจำแนกประเภทของนโยบายนั้นทำได้หลายวิธี แต่ละวิธีมีหลักการที่แตกต่างกันไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

1.2 รูปแบบของนโยบาย

สำหรับรูปแบบของนโยบายนั้น นโยบายปรากฏได้หลายรูปแบบ ทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษรและไม่เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น คำแถลงนโยบายของรัฐบาล คำอนุมัติกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี นโยบายที่ปรากฏอยู่ในแผนต่างๆ ซึ่ง ศุภชัย ยาวะประภาส (2557 : 5) ได้กล่าวถึงในประเด็นนี้ว่า แนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐ หรือนโยบายสาธารณะของประเทศไทยนั้น สามารถศึกษาได้จากแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ แผนเฉพาะด้าน เช่น แผนพัฒนาสตรี แผนพัฒนาชนบท แผนพัฒนาเยาวชน นอกจากนี้ยังสามารถศึกษาได้จาก มติคณะรัฐมนตรี พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา และพระราชบัญญัติต่างๆ เอกสารข้างต้นจะชี้ให้เห็นแนวทางที่รัฐปรารถนาจะดำเนินการ แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้แนวทางกว้างๆ ที่พัฒนาแนวทางทั้งหมด แผนพัฒนาของกระทรวง ทบวง กรม จะมีความชัดเจนและเฉพาะเจาะจงรวมทั้งมีรายละเอียดมากยิ่งขึ้น แผนพัฒนาเฉพาะด้านจะให้รายละเอียดในด้านเฉพาะนั้นๆ ส่วนมติคณะรัฐมนตรีและกฎหมายต่างๆ จะสะท้อนให้เห็นถึงแนวทางการดำเนินการในรายละเอียดมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม แนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐจำนวนหนึ่งอาจไม่มีการประกาศเป็นลายลักษณ์อักษรและ/หรือบันทึกไว้เป็นเอกสารชัดเจน แต่เป็นแนวทางที่ผู้บริหารยึดถือปฏิบัติสม่ำเสมอตลอดเวลา ก็จัดว่าเป็นนโยบายสาธารณะ เช่นเดียวกับ

ทศพร สิริสัมพันธ์ (2539 : 13) ที่กล่าวว่า นโยบายสาธารณะที่ดีควรจะต้องมีองค์ประกอบสองส่วน คือ ในส่วนแรกจะต้องมีความชัดเจนในวัตถุประสงค์ของนโยบายว่าจะทำอะไร เมื่อไหร่ ทำไร และอย่างไร เพื่อให้นโยบายดังกล่าวสามารถถูกนำไปปฏิบัติให้บรรลุผลต่อไป และในส่วนที่สองจะต้องสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและสังคมส่วนรวม และสอดคล้องกับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมต่างๆ

1.3 ปัจจัยในการกำหนดนโยบาย

ในการกำหนดนโยบายนั้น ผู้กำหนดนโยบายไม่ใช่เป็นเพียงผู้มีสติปัญญาดีเท่านั้น แต่จะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถในการวิเคราะห์ถึงปัญหาต่างๆ และตรวจสอบพิจารณาปัจจัยทั้งหลายที่อาจนำมาใช้เป็นองค์ประกอบในการกำหนดนโยบายอยู่เสมอ ทั้งนี้เพื่อให้นโยบายที่กำหนดขึ้นมีความถูกต้องสมบูรณ์และเหมาะสม สามารถนำไปปฏิบัติได้จนบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ด้วยความสะดวกรวดเร็วและประหยัดที่สุด ปัจจัยที่ใช้พิจารณาเพื่อกำหนดนโยบาย จำแนกได้ 2 ประเภท ดังนี้ (ประชุม รอดประเสริฐ. 2545 : 28-32)

1. ปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบพื้นฐาน (Fundamental Factors) หมายถึง สิ่งใด ๆ ก็ตามที่ผู้มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายจะต้องคำนึงถึงอยู่ตลอดเวลา เพราะหากไม่คำนึงถึงแล้ว

นโยบายที่กำหนดขึ้นจะเป็นนโยบายที่ไม่สามารถปฏิบัติได้ หรือเป็นนโยบายที่ขาดความถูกต้อง สมบูรณ์ อันจะเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคและความยุ่งยากในการปฏิบัติให้นโยบายนั้น บรรลุเป้าหมาย ปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบพื้นฐานในการกำหนดนโยบายมีหลายชนิด ซึ่งอาจรวม เป็นกลุ่มที่สำคัญได้ 3 กลุ่ม

กลุ่มที่ 1 ปัจจัยที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบายประเภทใดก็ตาม ผู้กำหนดนโยบายจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ขององค์การเป็นสำคัญในลักษณะที่เป็น การกำหนดให้องค์การได้รับผลประโยชน์มากที่สุด หรือสูญเสียผลประโยชน์อันพึงได้น้อยที่สุด โดยปกติแล้วผลประโยชน์ขององค์การหรือหน่วยงานจะมีความผูกพันกับผลประโยชน์หรือ ความต้องการของบุคคลในองค์การเป็นอย่างมาก ฉะนั้นการกำหนดนโยบายจะต้องมีลักษณะที่ เป็นการตอบสนองความต้องการของบุคคลส่วนใหญ่ในองค์การหรือหน่วยงานนั้น ในองค์การ ธุรกิจเอกชนปัจจัยที่เป็นผลประโยชน์ ได้แก่ ผลกำไร ค่าตอบแทนต่างๆ และรวมทั้งชื่อเสียง เกียรติภูมิที่องค์การและบุคคลในองค์การได้รับ ในองค์การที่เป็นรัฐบาลและประเทศชาติก็ เช่นเดียวกัน ปัจจัยที่เป็นผลประโยชน์ร่วมของคนทั้งชาติ คือ ความอยู่ดีกินดี มีความสุขของ ประชาชน ความมั่นคงในเอกราช ประชาธิปไตย เศรษฐกิจ การเมืองและสังคม ตลอดจนเกียรติภูมิ ของประเทศชาติ

กลุ่มที่ 2 ปัจจัยที่เกี่ยวกับผู้กำหนดนโยบาย วิธีการ หรือกระบวนการในการ ดำเนินนโยบาย โดยลักษณะเช่นนี้ผู้กำหนดนโยบายจะต้องรู้ตนเองว่าเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ หรือไม่ เพราะหากขาดความรู้ความสามารถและความเข้าใจอย่างแท้จริงในการกำหนดนโยบาย แล้ว นโยบายที่กำหนดขึ้นอาจบกพร่องหรือขาดหลักการที่สำคัญ โดยปกติผู้ทำหน้าที่ใน การกำหนดนโยบายควรมีความรู้ความเข้าใจอย่างน้อย 2 ประการคือ ความรู้ความเข้าใจในเรื่อง วิธีการกำหนดนโยบาย และความรู้ความเข้าใจโดยทั่วไปเกี่ยวกับปัจจัยต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับ การกำหนดนโยบาย นอกจากนั้นนโยบายที่กำหนดขึ้นจะต้องมีความเหมาะสม มีความเป็นเหตุ เป็นผลและมีความถูกต้อง จึงจะถือว่าเป็นนโยบายที่สามารถนำไปปฏิบัติได้ ฉะนั้นความรู้ ความเข้าใจในวิธีการกำหนดนโยบายจึงปัจจัยที่สำคัญมากเช่นเดียวกับปัจจัยอื่นๆ

กลุ่มที่ 3 ปัจจัยที่เกี่ยวกับข้อมูลและเอกสารต่างๆ ในการกำหนดนโยบายนั้น หากข้อมูลหรือเอกสารที่ได้ขาดข้อเท็จจริง ย่อมทำให้ นโยบายมีความผิดพลาด และการนำเอา นโยบายที่ผิดพลาดไปปฏิบัติย่อมก่อให้เกิดความเสียหายต่อองค์การและหน่วยงานอย่างที่สุด อาจทำให้องค์การหรือหน่วยงานถึงแก่กาลวิบัติได้ ฉะนั้นผู้กำหนดนโยบายจะต้องพยายามกรอง ข่าวสารและข้อมูลที่ได้อย่างละเอียดรอบคอบและพิจารณาอย่างถี่ถ้วน ไม่พยายามที่จะกำหนด

นโยบายโดยใช้ข้อมูลที่ปราศจากข้อเท็จจริง หรือเป็นข้อมูลที่ปรุงแต่งขึ้นเองเพื่อให้นโยบายอยู่ในลักษณะเป็นการสร้างวิมานในอากาศ

2. ปัจจัยที่เป็นสิ่งแวดล้อม (Environment Factors) หมายถึง สิ่งแวดล้อมในสังคมที่ผู้กำหนดนโยบายจะต้องคำนึงถึง เพราะสิ่งแวดล้อมในสังคมมีผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบายเป็นอย่างมากทั้งโดยตรงและโดยอ้อม สิ่งแวดล้อมบางชนิดอยู่ใกล้ บางชนิดอยู่ไกล และอาจมีผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบายในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน ชาร์เคนสกี (Sharkansky) ได้จำแนกสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบายออกเป็น 3 ประเภท คือ วัฒนธรรมทางการเมือง นโยบายของรัฐ และสถานที่ตั้งทางภูมิศาสตร์

จากที่กล่าวมา จะเห็นว่าปัจจัยในการกำหนดนโยบายประกอบด้วยปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบพื้นฐาน ได้แก่ ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ การมีข้อมูลที่หลากหลาย และการมีความรู้ในกระบวนการกำหนดนโยบายที่ชัดเจน และด้านที่เป็นปัจจัยสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การเมืองและวัฒนธรรมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และทางภูมิศาสตร์ ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ล้วนมีความสำคัญและมีอิทธิพลต่อข้อกำหนดนโยบาย ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวต่อนโยบายที่กำหนดไว้อีกด้วย

1.4 ลักษณะของนโยบายที่ดี

การบริหารประเทศเพื่อให้บรรลุเป้าหมายประโยชน์สูงสุดต่อประเทศและประชาชน จำเป็นต้องมีนโยบายสาธารณะที่ดี และเนื่องจากนโยบายเป็นการเลือกสรรแนวทางที่ดีที่เหมาะสมเพื่อใช้ในการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร ฉะนั้นจะสังเกตได้ว่าองค์กรที่อยู่ภายใต้้นโยบายที่ดี การบริหารงานต่างๆ ขององค์กรนั้นมักจะมีลักษณะที่ดีตามไปด้วย ซึ่งในการพิจารณาว่านโยบายที่ดีควรมีลักษณะอย่างไรนั้น วิโรจน์ สารรัตน์ (2548 : 56) ได้กล่าวถึงนโยบายที่ดีในประเด็นต่างๆ ดังนี้ คือ

1. นโยบายที่ดีต้องมีเป้าหมายที่ส่งผลประโยชน์แก่องค์กรหรือประชาชนโดยส่วนรวมมากที่สุด
 2. นโยบายที่ดีควรครอบคลุมภารกิจทุกด้านและมีความสอดคล้องสนับสนุนซึ่งกันและกัน ไม่ขัดแย้งกัน
 3. นโยบายที่ดีควรได้มาจากก้นกรองถึงความสำคัญหรือความต้องการ
 4. นโยบายที่ดีควรประกอบด้วยเป้าหมาย แนวทาง และกลวิธีที่ดี
- ดำเนินการได้รวดเร็วและเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด
5. นโยบายที่ดีต้องมีเนื้อหาเป็นหลักในการดำเนินงานและมีหลักประกันในการประเมินความสำเร็จทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ

6. นโยบายที่ดีจะเป็นข้อความที่ชัดเจน ถ่ายทอดไปสู่ผู้ปฏิบัติได้โดยง่าย

และมีความเข้าใจตรงกัน

ส่วนนโยบายที่ดีแนวคิดของประชุม รอดประเสริฐ (2545 : 38) มีคุณลักษณะ ดังนี้

1. นโยบายที่ดีต้องมีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์กรและสามารถช่วยให้การดำเนินงานบรรลุถึงเป้าประสงค์ได้
2. นโยบายที่ดีต้องกำหนดขึ้นจากฐานข้อมูลที่เป็นจริง
3. นโยบายที่ดีต้องได้รับการกำหนดขึ้นก่อนที่จะมีการดำเนินงานและกำหนดกลวิธีตลอดจนจัดสรรทรัพยากรที่เหมาะสมแก่การดำเนินงาน
4. นโยบายที่ดีควรกำหนดขึ้นเพื่อสนองผลประโยชน์ต่อบุคคลโดยส่วนรวม และต้องมีการประสานงานร่วมกัน
5. นโยบายที่ดีต้องเป็นถ้อยคำที่กะทัดรัด ใช้ภาษาเข้าใจง่ายและเป็นลายลักษณ์อักษร
6. นโยบายต้องมีขอบเขตและระยะเวลาการใช้ และควรมีความยืดหยุ่นแต่มั่นคง อยู่บนหลักการและสอดคล้องกับระเบียบที่ถูกต้อง
7. นโยบายที่ดีต้องครอบคลุมถึงสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต
8. นโยบายที่ดีต้องสอดคล้องกับปัจจัยภายนอกองค์กร
9. นโยบายต้องสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามความจำเป็นและอย่างมีเหตุผล
10. นโยบายต้องเป็นเหตุเป็นผลและสามารถนำไปปฏิบัติได้และต้องได้รับการตรวจสอบและทบทวนเป็นระยะๆ

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่านโยบายมีความสำคัญต่อการบริหาร เป็นแนวทางการปฏิบัติงานที่ต้องมีความชัดเจนในวัตถุประสงค์ว่า ใคร จะทำอะไร เมื่อไร เท่าไร และอย่างไร เพื่อให้นโยบายสามารถนำไปปฏิบัติให้บรรลุผล และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและสังคมโดยรวม นโยบายที่ดีต้องมีความชัดเจน กำหนดขึ้นจากข้อมูลที่เป็นจริง ใช้ภาษาง่ายๆ ที่ทุกคนเข้าใจตรงกัน มีการกำหนดระยะเวลาการใช้ และต้องสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและสังคมโดยรวม สอดคล้องกับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลง และมีความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติ

1.5 องค์ประกอบของนโยบาย

จากคุณลักษณะของนโยบายที่ดีดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นถึงองค์ประกอบ

โดยทั่วไปของนโยบายว่ามีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการคือ เป้าหมายของสิ่งที่ต้องการจะ
ทำวิถีทางในการดำเนินการ และปัจจัยสนับสนุนการกระทำตามนโยบายที่กำหนดไว้ ซึ่งวิโรจน์
สารรัตนะ (2548 : 57) ได้อธิบายรายละเอียด ดังนี้

1. การกำหนดเป้าหมายของสิ่งที่ต้องการกระทำ ในการกำหนดนโยบายเพื่อ
สิ่งหนึ่งสิ่งใดนั้น องค์ประกอบสำคัญสิ่งแรกก็คือเป้าหมาย ซึ่งอาจเป็นทั้งจุดประสงค์และผลงาน
ที่เกิดขึ้นในที่สุดในลักษณะที่เป็นการทำอะไร ได้อะไร และเพื่ออะไร

2. การกำหนดวิถีทางในการดำเนินการ นับเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอีก
อย่างหนึ่งของนโยบาย เพราะหากไม่กำหนดวิถีทางต่างๆ ในการดำเนินการแล้ว นโยบายที่กำหนด
ขึ้นก็ไม่อาจบรรลุถึงเป้าหมายที่ต้องการได้ วิถีทางในการดำเนินการจะเกิดขึ้นได้ย่อมต้องอาศัย
องค์ประกอบที่สำคัญคือหลักการและเกณฑ์ของนโยบาย ซึ่งผู้กำหนดนโยบายจะต้องมีความรู้และ
กำหนดไว้ก่อน นอกจากนี้วิถีทางที่จะสามารถทำให้นโยบายดำเนินการได้ยังรวมไปถึงกลยุทธ์และ
กลวิธีต่างๆ ด้วย

3. ปัจจัยสนับสนุนในการกำหนดนโยบาย ซึ่งประกอบด้วยปัจจัยที่สำคัญ
สองประการ คือ ปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายใน สำหรับปัจจัยภายใน ได้แก่ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์
และวิธีการในการกำหนดนโยบาย หากขาดปัจจัยภายในแม้เพียงอย่างเดียว นโยบายก็ไม่อาจเกิด
ขึ้นได้ และปัจจัยภายนอก ได้แก่ สภาพแวดล้อมทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ ทางสังคม หรือแม้แต่
สภาพดินฟ้าอากาศ ซึ่งมีผลกระทบต่อการกำหนดนโยบายเป็นอย่างมาก หากสภาพแวดล้อมใดมี
ผลกระทบอย่างรุนแรง นโยบายอาจไม่เป็นไปตามเป้าหมายหรือไม่อาจกำหนดขึ้นมาได้

นอกจากนั้น ทวีป ศิริสัมพันธ์ (2544 : 42) ยังได้อธิบายองค์ประกอบของนโยบาย
ในความหมายที่เน้นถึงปัจจัยที่เป็นคุณสมบัติพื้นฐานของนโยบายว่ามี 2 ลักษณะ ดังนี้

1. องค์ประกอบในเชิงโครงสร้างของนโยบาย มีดังต่อไปนี้
 - 1.1 วัตถุประสงค์ หมายถึง สิ่งที่ต้องการมุ่งหวังที่จะบรรลุ ซึ่งสามารถ
วัดได้ทั้งในเชิงปริมาณหรือเชิงคุณภาพ
 - 1.2 นโยบาย หมายถึง แนวปฏิบัติเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์อย่างใด
อย่างหนึ่ง โดยทั่วไปการบรรลุวัตถุประสงค์ในแต่ละเรื่องอาจมีแนวทางหลายแนวทางให้เลือก
และแนวปฏิบัติหรือแนวทางที่ผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจเลือกนั้นก็คือนโยบายนั่นเอง และการจะนำ
นโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ จำเป็นต้องอาศัยองค์ประกอบย่อยของนโยบายในส่วน
ที่เรียกว่ายุทธศาสตร์หรือกลยุทธ์ ซึ่งนโยบายหนึ่งๆ อาจประกอบไปด้วยกลยุทธ์หลายๆ กลยุทธ์
ที่ผู้ปฏิบัติต้องเลือกเอากลยุทธ์ที่ดีหรือเหมาะสมที่สุดไปใช้ กลยุทธ์จึงจัดเป็นนโยบายที่มี
ความจำเพาะเจาะจงมากยิ่งขึ้น และการนำกลยุทธ์ที่ได้รับการเลือกสรรแล้วมาใช้อย่างปฏิบัติได้สำเร็จ

จำเป็นต้องอาศัยวิธีการซึ่งเป็นวิถีทางหรือแนวทางเฉพาะที่กำหนดขึ้น เพื่อการดำเนินการตามกลยุทธ์ และกลยุทธ์หนึ่งๆ อาจมีวิธีการมากกว่าหนึ่งวิธีขึ้นไป ซึ่งในนโยบายบางหน่วยงานอาจนำกลยุทธ์และวิธีการรวมอยู่ในส่วนเดียวกัน โดยเรียกว่ามาตรการ และมีองค์ประกอบย่อยประการสุดท้ายก็คือ เป้าหมายหรือผลลัพธ์สุดท้าย

1.3 ปัจจัยที่สนับสนุนการดำเนินนโยบาย องค์ประกอบนี้ไม่ใช่ องค์ประกอบที่อยู่ภายในนโยบายโดยตรง แต่อาจอยู่ในนโยบายบางเรื่องบางประเภท เป็นเงื่อนไข จำเป็นที่จะต้องอำนวยความสะดวกหรือสนับสนุนให้นโยบายสามารถดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์

2. องค์ประกอบในเชิงกระบวนการกำหนดนโยบาย การที่นโยบายจะมีผลในเชิงปฏิบัติอย่างแท้จริงได้นั้นต้องมีองค์ประกอบสำคัญ สองประการมาเกี่ยวข้อง คือ การผ่านความเห็นชอบโดยองค์การหรือผู้มีอำนาจเสียก่อน และการถือเป็นแนวทางปฏิบัติที่จริงจังและต่อเนื่อง

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า นโยบายเป็นกระบวนการที่สำคัญและถือได้ว่าเป็นแม่แบบของการบริหาร องค์ประกอบสำคัญของนโยบายนอกจากจะประกอบไปด้วยวัตถุประสงค์ แนวทางหรือวิธีการในการดำเนินการและปัจจัยที่ช่วยสนับสนุนในการกำหนดนโยบายแล้ว องค์ประกอบสำคัญอีกประการหนึ่งที่จะขาดไม่ได้ก็คือ การประเมินผลหรือการประเมินนโยบาย เพราะนโยบายหนึ่งๆ เมื่อกำหนดขึ้นมาแล้วจะใช้เป็นแบบไปตลอดก็คงเป็นไปได้ คงจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการประเมินนโยบายเพื่อให้นโยบายมีความเป็นไปได้เหมาะสมกับกาลเวลา

จากที่กล่าวมาพอสรุปได้ว่า นโยบายอาจปรากฏอยู่ในรูปแบบของลายลักษณ์อักษรหรือไม่เป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้ แต่นโยบายสาธารณะที่คิโนั้นควรกำหนดขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการนำไปปฏิบัติ การกำกับ ควบคุม ติดตาม และประเมินผล นอกจากนั้นนโยบายที่ดีควรมีลักษณะดังนี้ 1) มีความชัดเจนในวัตถุประสงค์ของนโยบาย 2) กำหนดขึ้นจากข้อมูลที่มีความเป็นจริง 3) ใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกคนสามารถเข้าใจได้อย่างชัดเจน 4) มีการกำหนดระยะเวลาในการใช้ 5) มีความแน่นอนแต่ไม่จำกัดขอบเขตมากเกินไป 6) สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและสังคมส่วนรวม 7) สอดคล้องกับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมต่างๆ และ 8) มีความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติ

2. แนวความคิดเกี่ยวกับการศึกษาองค์ประกอบด้านคุณลักษณะหน่วยงานปฏิบัติ และด้านบทบาทหน่วยงานกลาง

ในการศึกษาเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับองค์ประกอบด้านคุณลักษณะหน่วยงานปฏิบัติ และด้านบทบาทหน่วยงานกลางนี้ จำเป็นจะต้องทำการศึกษานิวทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับองค์การ

เนื่องจากองค์ประกอบทั้งสองด้านนี้จัดว่าเป็นหน่วยงานหรือองค์การที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับ การนำนโยบายไปปฏิบัติตามแนวคิดทฤษฎีตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัตินั่นเอง ซึ่งผู้วิจัยขอ นำเสนอรายละเอียดในประเด็นต่างๆ ดังนี้

2.1 ความหมายขององค์การ

ก่อนที่จะกล่าวถึงการจัดองค์การของหน่วยงานหรือองค์การนั้น ควรมีการทำความเข้าใจความหมายของคำว่า องค์การ เพื่อให้มีความเข้าใจเป็นเบื้องต้นก่อน ดังนี้

ธงชัย สันติวงษ์ (2537 : 38) ได้กล่าวว่า องค์การ หมายถึง การรวมตัวเข้าด้วยกันของ บุคคลและกลุ่มที่เข้ามาทำงานร่วมกันเป็นกลุ่มเชื่อมโยงกัน และโดยหลักการแล้วกลุ่มต่างๆ เหล่านี้ แต่ละบุคคลทุกฝ่ายต่างก็จะพยายามทำงานให้เป็นไปโดยมีการประสานกันอย่างดี

สมยศ นาวิการ (2546 : 30) กล่าวว่า องค์การ คือ กลุ่มของบุคคลที่ทำงานร่วมกัน ภายใต้โครงสร้างที่กำหนดไว้ เพื่อการบรรลุเป้าหมายของกลุ่ม โครงสร้างที่กำหนดและเป้าหมาย ของกลุ่ม ถ้าบุคคลไม่มีเป้าหมายร่วมกันหรือขาดโครงสร้างที่ระบุไว้เพื่อการบรรลุเป้าหมายแล้ว พวกเขาจะเป็นเพียงฝูงชนไม่ใช่องค์การ แต่ไม่ใช่องค์การทุกองค์การจะเหมือนกัน

อุทัย หิรัญโต (2524 : 23) ให้ความหมายว่า องค์การ หมายถึง การนำเอาส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันเข้ามารวมกันอย่างมีระเบียบแบบแผน เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยมี วัตถุประสงค์เพื่อการใช้อำนาจปกครองบังคับบัญชา การประสานงาน และควบคุมงานให้ดำเนินไป ด้วยดี ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

สุคติ สัตยมานะ. (2521 : 129-130) ได้กล่าวในส่วนขององค์การของราชการ หรือ ส่วนราชการนั้น อาจกำหนดลักษณะสำคัญได้ ดังนี้

1. มีการกำหนดวัตถุประสงค์และนโยบายเพื่อปฏิบัติภารกิจในหน้าที่
2. จัดให้มีโครงสร้างหรือรูปแบบของส่วนราชการ ประกอบด้วย ส่วนราชการ ใหญ่ๆ ต้องประกอบด้วยหน่วยย่อยๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับส่วนราชการใหญ่ แต่ละหน่วยจะมีความสัมพันธ์ และติดต่อประสานงานกับหน่วยอื่นในระดับเดียวกัน

3. มีภาระหน้าที่หรือกิจกรรมในการบริหารที่จะต้องปฏิบัติ ได้แก่ การแบ่ง ส่วนราชการภายใน การจัดให้มีสายการบังคับบัญชา มีการควบคุมงาน มีการมอบอำนาจหน้าที่ จัดให้มีการร่วมมือประสานงานกัน จัดให้มีการกำหนดสายทางเดินของงาน มีระบบ การติดต่อสื่อสารที่ดี และจัดให้มีการประเมินผลงาน

เบอร์นาร์ด (Barnard. 1970 : 73) ได้ให้ความหมายไว้ว่า องค์การ คือ ระบบของ การประสานงานร่วมกันของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปอย่างมีความรู้สึกลำบาก โดยมีความเห็นว่า ลำพังมนุษย์เพียงคนเดียวไม่สามารถประกอบกิจการหลายๆ อย่างได้ โดยเฉพาะกิจการขนาดใหญ่

ที่ต้องการประสิทธิภาพแต่ประสิทธิภาพสูง แต่ถ้ามุขย่ร่วมกันทำงานโดยมีจุดมุ่งหมายร่วมกันในรูปองค์การแล้วก็สามารถทำงานนั้นจนสำเร็จได้ ทั้งนี้ความสำเร็จจะมีมากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับระบบการจัดการภายในองค์การนั้นๆ ด้วย

แคทซ์ และ คาห์น (Katz & Kahn. 1978 : 20) ได้นิยามว่า องค์การคือระบบเปิดที่มีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลง อย่างเป็นกระบวนการต่อเนื่อง ระบบนี้ประกอบด้วยปัจจัยนำเข้า (Input) กระบวนการเปลี่ยนแปลง (Transformation) และผลผลิต (Output)

ฮิกส์ และ กุลเลทท์ (Hicks & Gullett. 1967 : 22) กล่าวว่า องค์การทุกองค์การจะต้องมีองค์ประกอบพื้นฐานสำคัญที่เหมือนกัน 5 ประการ คือ ประการแรก องค์การต้องมีตัวบุคคล (Person) อันหมายถึงสมาชิกภายในองค์การ ประการที่สอง บุคคลเหล่านั้นจะต้องมีปฏิสัมพันธ์ (Interaction) ต่อกันในทางใดทางหนึ่ง ประการที่สาม ลักษณะของการปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวมักจะเข้าไปในลักษณะของการรับคำสั่งหรือถ่ายทอดมาโดยอาศัย โครงสร้าง (Structure) ในรูปใดรูปหนึ่ง ประการที่สี่ ทุกคนที่อยู่ในองค์การจะมีวัตถุประสงค์ส่วนตัว (Personal Objectives) อันเป็นสาเหตุจูงใจในการทำงานและมีความคาดหวังว่าการร่วมมือกันปฏิบัติงานในองค์การจะเป็นหนทางที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ส่วนตัวได้ และประการสุดท้ายคือ การมีปฏิสัมพันธ์ของส่วนต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นทั้งหมด จะนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันขององค์การในท้ายที่สุด

จากที่กล่าวมาจึงพอจะสรุปได้ว่า องค์การ หมายถึง กลุ่มบุคคลที่มาทำงานร่วมกัน เพื่อที่จะให้งานสำเร็จตามวัตถุประสงค์ในการที่ได้จัดตั้งองค์การ โดยในการทำงานร่วมกันนั้น มีการเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างมีระเบียบแบบแผน หรือมีการจัดการอย่างเป็นระบบ เช่น การแบ่งหน้าที่ตามสายงานที่กำหนด หรือการกำหนดลำดับชั้นของอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ เพื่อให้งานบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

2.2 การจัดองค์การ (Organizing)

องค์การใดๆ ก็ตาม ที่จะสามารถดำเนินงานบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลนั้น จำเป็นต้องมีการจัดการจัดองค์การที่ดี ซึ่งรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดการองค์การ จะขอกล่าวถึงประเด็นต่างๆ ดังนี้

2.2.1 ความหมายของการจัดองค์การ

จากการศึกษาคำราและเอกสารที่เกี่ยวข้องพบว่า มีผู้นิยามความหมายของการจัดองค์การ ไว้มากมาย ดังนี้

สมคิด บางโม (2542 : 126) ให้ความหมายว่า การจัดองค์การ คือ การจัดแบ่งองค์การออกเป็นหน่วยงานย่อยๆ ให้ครอบคลุมภารกิจและหน้าที่ขององค์การพร้อมกำหนดอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์กับองค์การย่อยอื่นๆ ไว้ด้วย ทั้งนี้เพื่ออำนวยความสะดวกในการบริหาร

ให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ

พงษ์ศักดิ์ บัญจพรผล (2545 : 105) ได้สรุปไว้ว่า การจัดองค์การ คือ การกำหนด ระเบียบ แบบแผน โครงสร้าง หน้าที่ การทำกิจกรรมรวมทั้งประสานความสัมพันธ์ของทุกฝ่าย ภายในองค์การให้สามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ (2545 : 261) ให้ความหมายว่า การจัดองค์การ คือ กระบวนการที่กำหนด กฎ ระเบียบ แบบแผน ในการปฏิบัติงานขององค์การซึ่งรวมถึงการทำงาน ร่วมกันเป็นกลุ่ม และเป็นการแบ่งงาน และการจัดทรัพยากรเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จ

นิรมล กิติกุล (2549 : 95) ให้ความหมายว่า การจัดองค์การ คือ ความพยายามของ ผู้บริหารในการกำหนด โครงสร้าง ระบบงาน คุณสมบัติของคนและจำนวนคนในองค์การให้ สามารถดำเนินงานได้สำเร็จตามแผนงานที่วางไว้

ฟลิปโป (Flippo. 1970 : 129) ให้ความหมายการจัดองค์การว่า หมายถึง กระบวนการจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่างๆ อันได้แก่ ตัวบุคคลและกลุ่มย่อยต่างๆ เพื่อให้ ในที่สุดส่วนต่างๆ เหล่านี้ สามารถสัมพันธ์และรวมกันเข้าเป็นหน่วยที่มีประสิทธิภาพ สามารถ ทำงานมุ่งสู่เป้าหมายร่วมกันจนสำเร็จ

เครจเนอร์ (Kreitner. 1983 : 34) ให้ความหมายว่า การจัดองค์การเป็นเรื่องที่ เกี่ยวข้องกับการนำเอาคนงานและทรัพยากรมาผสานกันเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายขององค์การ

แกเรท (Gareth. 2007 : 2) ได้สรุปความหมายของการจัดองค์การไว้ว่าเป็น เครื่องมือที่คนนำไปใช้ใน การทำกิจกรรมร่วมกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้

จากแนวคิดดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า การจัดองค์การ หมายถึง กระบวนการ ในการจัดวางรูปแบบแบบของ โครงสร้างและแบบแผนของกระบวนการปฏิบัติงานในองค์การ โดยมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ เพื่อให้สามารถบริหารงานในองค์การได้อย่าง มีประสิทธิภาพและบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

2.2.2 ความสำคัญของการจัดองค์การ

มีนักวิชาการได้กล่าวถึงความสำคัญของการจัดองค์การไว้ ดังนี้

ธิดา พาหอม (2544 : 58) ได้สรุปไว้ว่า องค์การจะบรรลุวัตถุประสงค์ตาม แผนงานที่กำหนดไว้ได้ ผู้บริหารจะต้องมีความรู้ในการจัดองค์การเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไป โดยสะดวก ไม่เกิดปัญหา และจะช่วยส่งผลต่อการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ ดังนี้

1. ช่วยแบ่งแยกงานออกเป็นส่วนๆ การแบ่งแยกงานให้ตรงกับความรู้ ความสามารถความชำนาญในแต่ละคน จะทำให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพ
2. ช่วยจัดกลุ่มกิจกรรมเพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ขององค์การ คือ

การรวมกลุ่มงานที่มีลักษณะอย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันมารวมเข้าด้วยกันตามความเหมาะสม

3. ช่วยกำหนดขอบเขตของงานและมอบหมายความรับผิดชอบและ

อำนาจหน้าที่ ในการจัดองค์การจะต้องคำนึงถึงบุคคลที่จะปฏิบัติงานให้ทราบถึงขอบเขตของงานว่าทำงานอะไร อยู่ที่ใดในหน่วยงาน จะต้องกำหนดอำนาจหน้าที่เพื่อจะรู้ว่ามีความสัมพันธ์กับผู้อื่นภายในองค์การอย่างไร ตั้งแต่ระดับสูงจนถึงระดับต่ำ ส่วนการมอบหมายงานนั้นผู้บริหารจะต้องพิจารณาบุคคลที่คิดว่ามีความเหมาะสมกับงานนั้นและสามารถปฏิบัติงานนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4. ช่วยขจัดความสัมพันธ์ต่างๆ โดยผู้บริหารจะต้องวางกฎเกณฑ์ต่างๆ

ไว้ให้ชัดเจนเพื่อให้การทำงานเป็นระเบียบและไม่ขัดแย้งกัน สร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล และกลุ่มทำงานต่างๆ ที่ทำงานร่วมกัน เพื่อให้มีการร่วมมือกันเพื่อให้องค์การไปสู่จุดหมายเดียวกัน

พงษ์ศักดิ์ บัญจพรผล (2545 : 107) ได้สรุปความสำคัญของการจัดองค์การว่า

ในปัจจุบันองค์การมักจะมีขนาดใหญ่ซึ่งก่อให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติงานได้ง่าย ซึ่งถ้าไม่มีการจัดองค์การ องค์การนั้นย่อมที่จะต้องวุ่นวายอย่างมาก เนื่องจากไม่มีแนวทางในการปฏิบัติงาน และมีการทำงานที่ไม่เป็นระบบ ทำให้งานที่ทำนั้นอาจจะซ้ำซ้อนกันหรือทำงานขัดแย้งกันและอาจทำให้งานที่ทำนั้นเสร็จล่าช้ากว่ากำหนดหรืออาจจะไม่ครบหน้าเลย ดังนั้น การจัดองค์การจึงเป็นสิ่งจำเป็นต่อองค์การทำให้ทราบแนวทางในการปฏิบัติงาน ทำให้ทำงานกันอย่างเป็นระบบ ไม่ทำงานซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกัน และทำให้งานเสร็จทันเวลา หรือเสร็จก่อนเวลาที่กำหนดได้อีกด้วย

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ (2545 : 145) กล่าวว่า การจัดองค์การจะทำให้ทราบแนวทาง

ปฏิบัติงาน(Work Flow) จึงทำให้พนักงานไม่ทำงานซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกันในหน้าที่ นอกจากนั้นยังช่วยให้พนักงานได้ทราบขอบเขตของงาน ทำให้การติดต่อประสานงานกันมีความสะดวกขึ้น จึงทำให้ผู้บริหารสามารถตัดสินใจ (Decision Making) ได้อย่างถูกต้องและรวดเร็ว

จากความสำคัญดังกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า การจัดองค์การที่ดีมีความสำคัญ

อย่างยิ่งต่อการบริหารงานในองค์การ ทำให้การบริหารงานเป็นไปด้วยความราบรื่น เพราะสมาชิกที่อยู่ในองค์การทราบแนวทางปฏิบัติงาน ตลอดจนทราบขอบเขตของงานได้ชัดเจน ทำให้การติดต่อประสานงานกันมีความสะดวก ส่งผลให้การดำเนินงานขององค์การประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล

2.2.3 หลักในการจัดองค์การ

มีนักวิชาการได้ให้หลักการจัดองค์การไว้หลากหลายแนวคิด ดังนี้

ระวัง เนตร โพธิ์แก้ว (2542 : 156 – 160) ได้เสนอหลักเบื้องต้นของ

การจัดองค์การ ดังนี้

1. การกำหนดสัดส่วนงานและการแบ่งงาน มีวิธีการ คือ ระบุชนิดของงาน โดยจะต้องพิจารณาว่าองค์การมีงานอะไรบ้างที่จะต้องทำ การที่จะทราบว่าม้งานอะไรบ้างนั้นดูได้จากวัตถุประสงค์ขององค์การ

2. การจัดหมวดหมู่ของงานหรือจัดแผนกงาน เมื่อทราบว่าม้งานอะไรบ้างแล้วก็จัดรวมงานประเภทเดียวกันไว้ในแผนกหรือกลุ่มเดียวกัน จัดความสัมพันธ์ของหมู่หรือแผนกงาน การที่จะกำหนดว่างานใดควรอยู่ในแผนกใดสังกัดอยู่ในฝ่ายใดนั้น ควรพิจารณาจากเหตุผลที่ว่างานนั้นสามารถทำให้แผนกนั้นบรรลุวัตถุประสงค์ของแผนกหรือไม่ จัดให้บุคคลเข้าปฏิบัติงานตามชนิดและหมวดหมู่ของงานนั้นๆ

3. การกำหนดความสัมพันธ์ภายในองค์การ ได้แก่ การกำหนดว่าใครเป็นหัวหน้า ใครเป็นลูกน้อง ตลอดจนสายการดำเนินงาน การควบคุมกิจการความสัมพันธ์ต่างๆ ในองค์การที่จะต้องกำหนดได้แก่ สายการบังคับบัญชา (Chain of Command) ซึ่งเป็นสิ่งที่แสดงให้ทราบถึงความสัมพันธ์ตามลำดับชั้นระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาในแต่ละองค์การ รวมทั้งการติดต่อลดหลั่นลงมาตามแนวทางของอำนาจหน้าที่ สายการบังคับบัญชาจะแสดงให้เห็นทราบว่า ใครเป็นผู้บริหารใครเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาระดับใดในองค์การ สายการบังคับบัญชาจะช่วยให้สมาชิกในองค์การทราบว่าตนเป็นลูกน้อง ใครเป็นหัวหน้าใคร และจะต้องรายงานกับใคร ทำให้ทุกคนเข้าใจถึงอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่มีอยู่

4. ช่วงของการควบคุม (Span of Control) นั้น หมายถึง ขอบเขตความสามารถของผู้บังคับบัญชาคนหนึ่งๆ จะรับผิดชอบงานมากน้อยเพียงใด และจะมีผู้ใต้บังคับบัญชากี่คน หรือจะมีหน่วยงานที่รับผิดชอบกี่หน่วย ช่วงของการควบคุมมีความสัมพันธ์กับสายการบังคับบัญชา คือถ้าช่วงของการควบคุมกว้างสายการบังคับบัญชาจะสั้น ถ้าช่วงของการควบคุมแคบสายการบังคับบัญชาก็จะยาว

5. เอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) หมายถึง อำนาจการควบคุมบังคับบัญชาโดยอำนาจสิทธิ์ขาดมาอยู่ที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ หน่วยงานต่างๆ จะต้องระบุให้ชัดเจนลงไปว่า ใครเป็นผู้รับผิดชอบและมีอำนาจบังคับบัญชาแค่ไหนเพียงใด ทั้งนี้เพื่อป้องกันงานซ้ำซ้อนและจะได้ทราบว่าใครเป็นผู้บังคับบัญชา ใครเป็นผู้ใต้บังคับบัญชา ใครมีความรับผิดชอบงานใดในขอบเขตกว้างแคบเท่าใด เอกภาพในการบังคับบัญชาจะช่วยให้การบริหารงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

6. การกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเมื่อได้กำหนดส่วนงานและแบ่งงานแล้วจำเป็นต้องระบุถึงอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละบุคคลในองค์การเพื่อป้องกันการงานซ้ำซ้อน

สมคิด บางโม (2542 : 127 – 128) ได้เสนอหลักที่สำคัญของการจัดองค์การดังต่อไปนี้

1. การกำหนดหน้าที่การงาน

การกำหนดหน้าที่การงาน (Function) นั้นขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ขององค์การ หน้าที่การงานและภารกิจจึงหมายถึงกลุ่มของกิจกรรม ที่ต้องปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การหน้าที่การงานจะมีอะไรบ้างและมีกี่กลุ่มขึ้นอยู่กับเป้าหมายขององค์การ ลักษณะขององค์การ และขนาดขององค์การด้วย

2. การแบ่งงาน

การแบ่งงาน (Division of Work) หมายถึง การแยกงานหรือรวมหน้าที่การงานที่มีลักษณะเดียวกันหรือใกล้เคียงกันไว้ด้วยกัน หรือแบ่งตามลักษณะเฉพาะของงานแล้วมอบงานนั้นๆ ให้แก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีความสามารถหรือความถนัดในการทำงานนั้นๆ โดยตั้งเป็นหน่วยงาน

พงษ์ศักดิ์ บุญพรผล (2545 : 108-110) ได้เสนอหลัก OSCAR ของ ฟาโยล์ (Fayol, 1949) ซึ่งได้เสนอว่า การจัดองค์การต้องมีหลักพื้นฐาน 5 ประการ คือ

1. วัตถุประสงค์ (Objective) กล่าวคือ การจัดองค์การต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ขององค์การ และเมื่อแบ่งงานออกไปแล้วองค์การหรือหน่วยงานย่อยจะต้องปฏิบัติงานได้ตามวัตถุประสงค์ขององค์การนั้นๆ

2. ความชำนาญเฉพาะอย่าง (Specialization) นั้น ต้องคำนึงอย่างมาก เพราะหากบุคคลหรือพนักงานทำงานด้วยความเชี่ยวชาญ หรือชำนาญ งานนั้นจะออกมาดีตามที่ต้องการ

3. การประสานงาน (Coordination) คือการจัดองค์การต้องคำนึงถึงการประสานงานกันด้วยเพื่อจะได้วัตถุประสงค์ร่วมกัน

4. อำนาจหน้าที่ (Authority) นั่นคือ อำนาจหน้าที่นั้นต้องสอดคล้องกับการแบ่งงานด้วย โดยลดลงไปทุกๆ ระดับขององค์การตามสายการบังคับบัญชา

5. ความรับผิดชอบ (Responsibility) กล่าวคือ ควรแบ่งอำนาจหน้าที่ให้เป็นสัดส่วน คือบุคคลใดได้รับมอบหมายความรับผิดชอบแล้ว ควรมอบอำนาจให้เพียงพอด้วย

นอกจากนี้ยังได้สรุปไว้ด้วยว่า หลักการจัดองค์การที่ดีจะต้องประกอบด้วย องค์ประกอบ ต่อไปนี้ คือ การจัดสายการบังคับการให้เหมาะสม จัดการติดต่อสื่อสารสะดวกและคล่องตัว จะต้องจัดให้มีเอกภาพในการบังคับบัญชา จะต้องมีขอบเขตของการควบคุมเหมาะสม จะต้องคำนึงถึงทั้งการแบ่งงานกันทำและลักษณะของงานเฉพาะอย่างด้วย โดยจะต้องแบ่งงานให้มีเจ้าหน้าที่เป็น 3 ฝ่าย คือ งานหลัก (Line) งานช่วย (Staff) และงานเสริม (Auxiliary) ให้เหมาะสม เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานหลักได้แก่ เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานตรงกับวัตถุประสงค์ขององค์การเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานช่วย (Staff) คือผู้ปฏิบัติงานที่ช่วยหน่วยงานหลัก เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเสริม (Auxiliary) คือ เจ้าหน้าที่อำนวยความสะดวกด้านต่างๆ โดยจะต้องมีการประสานงานที่มีคุณภาพ มีการกำหนดหน้าที่และมอบอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสม

ศิริอร ชันท์หัตถ์ (2541 : 83 – 84) ได้สรุปหลักในการจัดองค์การที่ดีจะต้องมีองค์ประกอบและแนวปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

1. หลักวัตถุประสงค์ (Objective) องค์การทุกระดับจะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ไว้ให้ชัดเจนว่าจะทำอะไรและอย่างไร
2. หลักความรู้ความสามารถเฉพาะอย่าง (Specialization) คนงานควรจะต้องได้รับมอบหมายให้ทำงานตามความถนัดแต่เพียงหน้าที่เดียว เว้นแต่ในกรณีที่บุคคลนั้นมีความสามารถหลายด้านก็มอบหมายงานให้ตามความถนัดได้
3. หลักการประสานงาน (Coordination) จะต้องมีการร่วมมือกันระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิด โดยใช้หลักสามัคคีธรรมเพื่อประโยชน์ขององค์การ
4. หลักการบังคับบัญชา (Authority) จะต้องมีการกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละคนไว้อย่างชัดเจนว่า ใครมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อใคร หรือใครขึ้นกับใคร เป็นต้น
5. หลักความรับผิดชอบ (Responsibility) ผู้บังคับบัญชาจะต้องกล้ารับผิดชอบต่อการทำหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชาของตนอย่างเต็มที่ เพราะสมาชิกในองค์การจะปฏิบัติหน้าที่ในนามขององค์การ รับผิดชอบชั่วชีวิตจะตกอยู่กับองค์การทั้งสิ้น
6. หลักความสมดุล (Balance) จะต้องมอบหมายให้หน่วยงานย่อยทำงานให้สมดุลกันกล่าวคือปริมาณงานควรจะมีปริมาณที่ใกล้เคียงกัน รวมทั้งความสมดุลระหว่างงานกับอำนาจหน้าที่ที่จะมอบหมายด้วย
7. หลักความต่อเนื่อง (Continuity) ในการจัดองค์การเพื่อการบริหารงานควรจะเป็นการกระทำที่ต่อเนื่องกัน

8. หลักการตอบโต้และการติดต่อ (Correspondence) ตำแหน่งทุกตำแหน่ง จะต้องมีการตอบโต้ระหว่างกันและติดต่อสื่อสารกัน องค์การจะต้องอำนวยความสะดวก จัดให้มี เครื่องมือและการติดต่อสื่อสารที่เป็นระบบ

9. หลักช่วงของการควบคุม (Span of Control) เป็นการกำหนดขีดความสามารถในการบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาคนหนึ่งๆ ว่าควรจะควบคุมดูแล ผู้ใต้บังคับบัญชาหรือจำนวนหน่วยงานย่อยไม่มากจนเกินไป โดยปกติหัวหน้างานจะดูแลหน่วยงาน ไม่เกิน 6 หน่วยงาน

10. หลักขอบเขตของการควบคุม (Unity of Command) ในการจัดองค์การ ที่สมควรให้เจ้าหน้าที่รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้างานเพียงคนเดียวเท่านั้น เพื่อให้เกิด เอกภาพในการบังคับบัญชาจึงถือหลักการว่า "One Man One Boss"

11. หลักตามลำดับชั้น (Ordering) ในการที่นักบริหารหรือหัวหน้างาน จะออกคำสั่งแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาควรปฏิบัติตามลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชา ไม่ควร ออกคำสั่งข้ามหน้าผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง เพื่อป้องกันความเข้าใจผิด และอาจจะเป็นการทำลายขวัญและจิตใจในการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชาโดยไม่ตั้งใจ

12. หลักการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง (Promotion) ในการพิจารณา ความดีความชอบหรือเลื่อนตำแหน่ง ควรถือหลักการว่าผู้บังคับบัญชาโดยตรงย่อมเป็นผู้ที่ ปฏิบัติงานเกี่ยวกับและการเลื่อนขั้นผู้ใต้บังคับบัญชาของตนโดยใกล้ชิด และย่อมทราบพฤติกรรม ในการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ดีกว่าผู้อื่น ดังนั้นการพิจารณาให้คุณและให้โทษแก่ผู้ อยู่ใต้บังคับบัญชาของผู้ใดก็ควรให้ผู้นั้นทราบ และมีสิทธิมีเสียงในการพิจารณาคด้วย เพื่อ ความเป็นธรรมแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา และเพื่อเป็นการเสริมสร้างขวัญในการทำงานของบุคคล ในองค์การด้วย

ธิดา พาหอม (2544 : 58-59) ได้เสนอหลักของการจัดองค์การประกอบด้วย ลักษณะสำคัญดังนี้

1. วัตถุประสงค์ โดยทั่วไปเมื่อมีการจัดตั้งองค์การขึ้น องค์การนั้น จะมีวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง วัตถุประสงค์ คือสิ่งที่จะทำให้บรรลุถึงซึ่งโดยปกติ จะจำแนกออกเป็นข้อๆ การกำหนดวัตถุประสงค์จะทำให้มองเห็นแนวทางปฏิบัติ ฉะนั้น การจัดองค์การจะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ให้ชัดเจน โดยอาศัยข้อมูลที่ถูกต้องเหมาะสม แก่เหตุการณ์และปฏิบัติได้

2. การแบ่งงานตามลักษณะเฉพาะ ในที่นี้หมายถึง องค์การจะต้องมี การแบ่งงานกันทำในบรรดาบุคคลต่างๆ และการแบ่งงานกันทำนั้น ต้องมอบหมายให้เหมาะสม

กับความสามารถของแต่ละบุคคล

3. ช่วงการบังคับบัญชาหรือขอบข่ายการบังคับบัญชา คือ สิ่งซึ่งแสดงให้เห็นว่าผู้บังคับบัญชากคนหนึ่งมีขอบเขตของการรับผิดชอบบังคับบัญชาเพียงใด มีผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาก็คนหรือมีหน่วยงานอยู่ในความรับผิดชอบบังคับบัญชาก็หน่วยงาน การจัดขอบข่ายการบังคับบัญชาเป็นเทคนิคสำคัญมากในการบริหาร เพราะมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับสายการบังคับบัญชา ถ้าขอบข่ายกว้างเกินไป การบังคับบัญชา การตรวจตรา และแนะนำอาจทำได้ไม่ทั่วถึง

4. การรวมอำนาจการบังคับบัญชา หรือการจัดสายงานบังคับบัญชาให้กับบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบ ในการบริหารงานการรวมอำนาจการบังคับบัญชา หมายถึง การจัดองค์การที่ดีจะต้องรวมเอาอำนาจการตัดสินใจ หรือการวินิจฉัยสั่งการมาไว้ที่ศูนย์กลางอำนาจการขององค์การ เพื่อให้สามารถควบคุมส่วนต่างๆ ขององค์การได้ และทำให้เกิดเอกภาพในการปกครองและการบริหาร ส่วนสายการบังคับบัญชาคือความสัมพันธ์ตามลำดับชั้นระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาในแต่ละองค์การ โดยระบุไว้ชัดเจนว่าใครมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อใคร หรือใครขึ้นกับใคร

5. การจัดให้มีการประสานงาน ในการจัดองค์การนั้นจะต้องจัดกลไกการบริหารและทรัพยากรให้สอดคล้องประสานกันทุกขั้นตอนไม่มีความขัดแย้งกัน โดยผู้บริหารจะต้องจัดให้กลไกต่างๆ ทำงานประสานกัน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ให้คนทำงานมีสามัคคีธรรมนั่นเอง

นอกจากนี้ยังได้สรุปไว้ว่า การจัดองค์การเป็นกระบวนการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน้าทำงานของบุคลากรและ ปัจจัยทางกายภาพต่างๆ ขององค์การ หลักการจัดองค์การครั้งนี้จะเน้นไปที่ระบบราชการ โดยมีหลักสำคัญ คือ การกำหนดหน้าที่การงาน การแบ่งงานสายการบังคับบัญชา อำนาจการบังคับบัญชา ช่วงการควบคุม และแผนภูมิองค์การ

ดริคเกอร์ (Drucker.1954: 194-201) ได้อธิบายวิธีการจัดองค์การ โดยมี การพิจารณาทั้งระบบองค์การ เพื่อที่จะให้มีการจัดโครงสร้างขององค์การที่ดีที่สุดไว้ 3 วิธี ดังนี้

1. การวิเคราะห์งาน (Activities Analysis) หรือวิเคราะห์ระบบงาน เพื่อให้ทราบว่าม้งาน อะไรบ้างที่จะต้องทำ งานอะไรบ้างที่จะรวมอยู่ด้วยกัน และจะต้องมีการเน้น ความสำคัญของงาน ต่างๆ อย่างไรภายในโครงสร้างขององค์การ

2. การวิเคราะห์การตัดสินใจ (Decisions Analysis) หรือวิเคราะห์ระบบ การตัดสินใจเป็นการพยายามแยกแยะให้เห็นว่าจะต้องมีการตัดสินใจต่างๆ อะไรบ้างในการทำงาน และเรื่อง การตัดสินใจเหล่านี้ควรทำกันที่ส่วนไหนขององค์การจึงจะเหมาะสมที่สุด

3. การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ (Relations Analysis) หรือวิเคราะห์ระบบ

ความสัมพันธ์ เป็นการพยายามที่จะให้ทราบว่า ผู้บริหารแต่ละคนในองค์การจะมีส่วนช่วยทำงานตามแผนงาน ต่างๆ อย่างไรบ้าง และในการทำงานดังกล่าวนี้ เขาจะต้องทำงานร่วมกับใคร เกี่ยวข้องกับใคร และงานของผู้บริหารอื่น ๆ จะมีส่วนช่วยงานของเขาอย่างไรบ้าง

ฮิกส์ (Hick, 1967 : 214) เห็นว่า การจัดองค์การเกี่ยวข้องกับสิ่งสำคัญ

3 ประการ คือ

1. กำหนดกิจกรรมเฉพาะอย่างที่จะไปโดยทำให้สำเร็จตามเป้าหมาย
2. จัดกลุ่มกิจกรรมต่าง ๆ ให้เป็นระเบียบหรือเป็นโครงสร้าง
3. มอบหมายกิจกรรมต่าง ๆ ให้แก่ตำแหน่งงานและแก่บุคคลที่กำหนดไว้

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าในหลักการจัดองค์การนั้นมีหลากหลายแนวคิด ซึ่งมีความเหมาะสมกับแต่ละองค์การที่แตกต่างกันออกไป เนื่องจากองค์การแต่ละองค์การมีขนาดแตกต่างกันและยังมีความซับซ้อนไม่เหมือนกัน นอกจากนี้การจัดองค์การเป็นกิจกรรมที่ต้องดำเนินการอยู่ตลอดเวลา เพราะสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ อย่างไรก็ตามการจัดองค์การที่ดีและเหมาะสมก็จะส่งผลต่อประสิทธิภาพขององค์การด้วย

2.2.4 โครงสร้างองค์การ

โครงสร้างองค์การนับเป็นปัจจัยที่สำคัญขององค์การประการหนึ่ง ดังที่ วิเชียร วิทญูคุณ (2554 : 4-1) กล่าวว่า โครงสร้างขององค์การจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับการเพิ่มประสิทธิภาพขององค์การในการควบคุมกิจกรรมในองค์การเพื่อให้สามารถบรรลุตามเป้าหมายได้ โครงสร้างขององค์การนั้นเป็นระบบที่เป็นทางการและสร้างความสัมพันธ์ในตำแหน่งหน้าที่ของงาน และใช้เป็นกลไกในการควบคุมการทำงานและการใช้ทรัพยากรเพื่อให้ได้รับตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ และยังใช้เป็นกรอบแนวทางในการกระตุ้นแรงงานให้ปฏิบัติให้เข้าถึงเป้าหมายอีกด้วย สำหรับความหมายของความหมายของโครงสร้างองค์การ มีนักวิชาการได้ให้คำจำกัดความเกี่ยวกับโครงสร้างองค์การ (Organization Structure) ไว้ดังนี้

พงศ์สัมพันธ์ ศรีสมทรัพย์ และชลิตา ศรีสมณี (2526 : 115)ให้ความหมายโครงสร้างองค์การว่า หมายถึง แผนภูมิขององค์การซึ่งประกอบด้วยตำแหน่งต่างๆ ในองค์การ มีการแสดงรายละเอียด ของการทำงานในตำแหน่งต่าง ๆ มีกฎ ระเบียบ และข้อบังคับในการทำงาน โครงสร้างขององค์การ ยังเกี่ยวข้องกับรูปแบบของอำนาจหน้าที่ การติดต่อสื่อสาร และสายทางเดินของงาน ช่วยให้มีการทำงานอย่างเป็นทางการเกิดขึ้น

วิเชียร วิทษุฒคม (2554 : 3-7) ให้ความหมายว่า โครงสร้างองค์การ เป็นแบบแผน ความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบต่างๆ ในองค์การที่สร้างขึ้นมา โดยมีจุดมุ่งหมายในการ สนับสนุนดำเนินกิจกรรมต่างๆ ขององค์การให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้

มุลลินส์ (Mullins. 1985 : 72-73) กล่าวว่า โครงสร้างที่เป็นทางการ เป็นรูปแบบ ของความสัมพันธ์ระหว่างตำแหน่งต่าง ๆ และระหว่างสมาชิกในองค์การ โครงสร้างนี้จะ เป็นตัวกำหนดงาน ความรับผิดชอบ บทบาท ความสัมพันธ์ของงาน และช่วงการติดต่อสื่อสาร

เคสท์ และ โรเซนสไตน์ไวท์ (Kast & Rosenzweig. อ้างถึงใน วิเชียร วิทษุฒคม. 2554 : 3-7) ได้นิยามความหมายของโครงสร้างองค์การไว้โดยพิจารณาแง่มุมต่างๆ ดังนี้

1. โครงสร้างเป็นแบบแผนหน้าที่ และความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการใน องค์การ แบบแผนดังกล่าวแสดงให้เห็นด้วยการมีแผนผัง โครงสร้างองค์การ (Organization Chart) และการกำหนดคำบรรยายในแต่ละตำแหน่ง
2. โครงสร้างจะเป็นวิธีการแยกแยะประเภทกิจกรรมและบุคคล แบ่งลงไป ในฝ่ายงานต่างๆ ในองค์การเพื่อให้บุคคลสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามความสามารถเฉพาะตัว ตามฝ่ายต่างๆ
3. โครงสร้างจะเป็นวิธีการในการประสานกิจกรรมต่างๆ ในองค์การที่มีความ หลากหลายให้มีความสัมพันธ์กันในเชิงสนับสนุนการทำงานซึ่งกันและกัน
4. โครงสร้างจะเป็นเครื่องมือในการกำหนดความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจ ซึ่งบอกถึงสถานภาพอำนาจของตำแหน่ง และลำดับชั้นของการบังคับบัญชา
5. โครงสร้างจะเป็นเครื่องมือในการสนับสนุนและเป็นแนวทางของ กิจกรรม และความสัมพันธ์ของบุคคลในองค์การ ทั้งนี้เนื่องจากโครงสร้างจะกำหนดบทบาทและ หน้าที่ที่ชัดเจนของแต่ละส่วนงานในองค์การ

สรุปได้ว่า โครงสร้างองค์การเป็นการจัดแบบแผนความสัมพันธ์ระหว่าง องค์ประกอบต่างๆ ในองค์การ ซึ่งรวมถึง กฎ ระเบียบต่างๆ อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ การติดต่อสื่อสารและสายทางเดินของงาน โดยจะแสดงเป็นแบบแผนหน้าที่และความสัมพันธ์อย่าง เป็นทางการในองค์การ ซึ่งจะช่วยสนับสนุนดำเนินกิจกรรมต่างๆ ขององค์การให้บรรลุจุดมุ่งหมาย ที่ตั้งไว้

สำหรับรูปแบบของโครงสร้างองค์การ วิเชียร วิทษุฒคม (2554 : 3-9) ได้กล่าวว่า โครงสร้างองค์การแบบดั้งเดิมจะมีรูปร่างเหมือนแท่งปิรามิด ส่วนบนสุดเป็นระดับชั้นของผู้บริหาร สูงสุดและผู้บริหารชั้นรองลงมาลดหลั่นกันไปตามลำดับ จนถึงชั้นปฏิบัติการที่อยู่ตามชั้นต่างๆ รองลงมา โครงสร้างองค์การแบบนี้อาจเรียกว่าเป็น โครงสร้างตามแนวตั้ง ซึ่งมีการทำงานได้อย่างมี

ประสิทธิภาพก็เมื่อได้อยู่ในช่วงเวลาคงที่คือเป็นปกติธรรมดา แต่เมื่อสิ่งแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว โครงสร้างองค์การแบบแนวตั้งมีช่วงห่างของขอบเขตของการบังคับบัญชาระหว่างชั้นและแผนก ทำให้ระยะห่างของการติดต่อกันระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาก็มีมากขึ้นตามไปด้วย ทำให้ไม่สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วในยุคโลกาภิวัตน์ได้ องค์การในปัจจุบันจำนวนมากก็กำลังมีการเปลี่ยนแปลงการทำงานเป็นแบบราบมากขึ้น โดยเปลี่ยนแปลงไปเป็นเน้นที่กระบวนการทำงานให้สมฤทธิ์ผลมากกว่าเน้นที่หน้าที่ของแต่ละแผนก ทั้งนี้ในส่วนของประเภท โครงสร้างองค์การตามแนวคิดของนักวิชาการต่างๆ ที่ได้เสนอไว้มีมากมายหลายประเภท แต่ที่จะนำเสนอในที่นี้ ขอเสนอโครงสร้างองค์การที่ใช้เป็นพื้นฐาน โดยทั่วไป ซึ่ง วิลเลอร์ (Wheeler, 1969 : 130-135) ได้แบ่งไว้มี 4 แบบ คือ

1. โครงสร้างองค์การแบบงานหลัก (Line Organization) โครงสร้างขององค์การแบบนี้มีลักษณะที่อำนาจหน้าที่จะเคลื่อนไปตามแนวตั้ง จากผู้บังคับบัญชาสูงสุดผ่านลงมาเป็นลำดับชั้น เป็นเส้นตรงลงมาจนถึงระดับต่ำสุดขององค์การ
2. โครงสร้างองค์การแบบหน่วยงานหลักและหน่วยงานที่ปรึกษา (Line and staff Organization) เจ้าหน้าที่ที่เป็นที่ปรึกษา (Staff Officer) ตามทฤษฎีมีหน้าที่อย่างน้อยที่สุดก็เพียงให้คำแนะนำแก่ฝ่ายงานหลัก (Line) นอกจากแผนของตน ฝ่ายบริหารงานหลักอาจปรึกษาหารือกับที่ปรึกษาที่เป็นผู้เชี่ยวชาญ เพื่อที่จะได้นำข้อเสนอแนะดังกล่าวไปใช้ในการตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวกับเทคนิค ซึ่งผู้บริหารงานหลักไม่มีความรู้ความชำนาญ
3. โครงสร้างขององค์การแบบแบ่งแยกตามหน้าที่ (Functional Organization) องค์การแบบนี้จะจัดแบ่งงานโดยถือประเภทของงานหรือหน้าที่ในการทำงานต่างๆ เป็นหลักในการแบ่งส่วนองค์การ หากเป็นโครงสร้างแบบแบ่งแยกตามหน้าที่อย่างแท้จริงแล้ว จะใช้ประโยชน์เกี่ยวกับความชำนาญงานเฉพาะได้อย่างเต็มที่
4. โครงสร้างขององค์การแบบคณะกรรมการ (Committee Organization) คณะกรรมการมักตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์ในการร่วมประสานงานระหว่างแผนกต่างๆ และในแผนกแต่ละแผนกด้วย ในระดับบริหารสูงสุดนั้นคณะกรรมการบริหาร (Executive Committee) จะทำหน้าที่ช่วยประธานกำหนดนโยบายของบริษัท คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นอาจมีลักษณะเป็นคณะกรรมการชั่วคราว (Adhoc Committee) เพื่อให้คำปรึกษา แนะนำ คั่นคว้า หรือแก้ปัญหาเฉพาะเรื่องเป็นครั้งคราวเท่านั้น นอกจากนี้ยังอาจตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์ในการตัดสินใจโดยอาศัยความเห็นกลุ่ม

จากที่กล่าวมา สรุปได้ว่าโครงสร้างองค์การนับเป็นปัจจัยที่สำคัญขององค์การ โดยจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับการเพิ่มประสิทธิภาพขององค์การในการควบคุมกิจกรรมในองค์การเพื่อให้สามารถบรรลุตามเป้าหมายได้ โครงสร้างแบบเดิมจะเป็นโครงสร้างแนวดิ่งทำให้ระยะห่างของการติดต่อกันระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชามีมาก ปัจจุบัน โครงสร้างองค์การจำนวนมากหลายองค์การเปลี่ยนแปลงการทำงานเป็นแบบราบมากขึ้น สำหรับการแบ่งประเภทของโครงสร้างองค์การนั้นมีมากมายหลายประเภท แต่ใช้เป็นพื้นฐานโดยทั่วไป มี 4 ประเภท คือ โครงสร้างองค์การแบบงานหลัก โครงสร้างองค์การแบบหน่วยงานหลักและหน่วยงานที่ปรึกษา โครงสร้างขององค์การแบบแบ่งแยกตามหน้าที่ และ โครงสร้างขององค์การแบบคณะกรรมการ

2.3 วัฒนธรรมองค์การ

ในปัจจุบันองค์การต่างๆ ไม่ว่าจะเล็กหรือใหญ่ ทั้งภาครัฐและเอกชนต่างให้ความสำคัญกับวัฒนธรรมองค์การ (Organization Culture) เพราะ วัฒนธรรมยังเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตในองค์การที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรม ทักษะ และประสิทธิผลโดยรวมของพนักงาน และมีอิทธิพลหรือมีอำนาจเหนือองค์การ ไม่ว่าจะวัฒนธรรมองค์การนั้นจะอ่อนหรือแข็งแกร่งสักเพียงใดก็ตามย่อมมีผลกระทบต่อทุกสิ่งทุกอย่างที่เกิดขึ้นในองค์การ นับตั้งแต่การเลื่อนขั้นการเลื่อนตำแหน่ง การตัดสินใจ ตลอดจนการแต่งกาย การกีฬา การทำงาน ฯลฯ ดังนั้นผู้บริหารที่ชาญฉลาดจึงจำเป็นต้องเรียนรู้และเข้าใจในวัฒนธรรมองค์การ ตลอดจนต้องเรียนรู้ถึงบทเรียนเก่าๆ ของวัฒนธรรมองค์การว่า มีความผูกพันกันไว้ด้วยกันอย่างไร ซึ่งมีผลสำคัญต่อความสำเร็จขององค์การ และรักษาคุณสมบัติหรือลักษณะที่ดีของการบริหารองค์การไว้ได้นานตลอดไป (วิเชียร วิทขอุดม. 2554 : 9-1)

วัฒนธรรมองค์การ เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากการประพฤติปฏิบัติของบุคคลในกลุ่มหนึ่งๆ อันนำไปสู่แนวทางในการประพฤติปฏิบัติในทิศทางเดียวกัน และมีความสำคัญในต่อภาคอบสนองความต้องการพื้นฐานขององค์การ จัดระเบียบองค์การ ซึ่งแนวทางในการทำงานและการประพฤติปฏิบัติของคนในองค์การ การสร้างเอกลักษณ์ร่วมกัน และยังเป็นตัวกำหนดเป้าหมายขององค์การอีกด้วย ดังนั้นวัฒนธรรมในองค์การจึงถือเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่สำคัญในองค์การที่ต้องมีไว้เพื่อช่วยยึดเหนี่ยวและเป็นทิศทางกำกับการทำงานสำหรับคนทั้งองค์การ ดังที่ วิเชียร วิทขอุดม (2554 : 9-1) ได้กล่าวไว้ว่า วัฒนธรรมองค์การ คือ การสร้างค่านิยมและความเชื่อซึ่งสมาชิกขององค์การหรือหน่วยงานให้ความสนใจต่อการดำรงอยู่ขององค์การ วัฒนธรรมองค์การแบบไหนที่มีอยู่ในองค์การที่สามารถจะค้นพบได้โดยการเรียนรู้ ตลอดจนรวมถึงตัวสัญลักษณ์ และสถานภาพพิเศษของตัวองค์การ ผู้บริหารจะต้องมีความรู้ความเข้าใจถึงความสำคัญของปัจจัยทั้งหมดที่สามารถใช้ในการพัฒนาองค์การซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อองค์การอย่างมาก ซึ่งในหัวข้อนี้ ผู้วิจัยจะขอเสนอประเด็นที่สำคัญต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมองค์การ ดังนี้

2.3.1 ความหมายของวัฒนธรรมองค์การ

วัฒนธรรมองค์การ มีความหมายใกล้เคียงกับแนวคิดในเรื่องวัฒนธรรมและค่านิยมในองค์การสมัยใหม่ ซึ่งมีผู้ให้ความหมายไว้หลากหลาย ดังนี้

สุนทร วงศ์ไวยวรรณ (2540 : 11) กล่าวว่า วัฒนธรรมองค์การ หมายถึง สิ่งต่างๆ อันประกอบด้วยสิ่งประคิษฐ์ แบบแผนพฤติกรรม บรรทัดฐาน ความเชื่อ ค่านิยม อุดมการณ์ ความเข้าใจ และข้อสมมุติพื้นฐานของคนจำนวนหนึ่งหรือส่วนใหญ่ภายในองค์การ

สมใจ ลักษณะ (2546) กล่าวว่า วัฒนธรรมองค์การ หมายถึง ปรัชญา ความเชื่อ ร่วมกันขององค์การ ที่สะท้อนค่านิยมและเจตคติร่วมกันทั้งเป็นมาตรฐาน กฎ ระเบียบ ข้อตกลง ที่ยึดถือปฏิบัติ โดยเป็นสัญลักษณ์ หรือเป็นลักษณะเฉพาะขององค์การ ที่สมาชิกยอมรับและถือเป็นแนวทางปฏิบัติร่วมกัน

วิรัช สงวนวงษ์วาน (2547 : 20) กล่าวว่า วัฒนธรรมองค์การคือ ค่านิยมและความเชื่อที่มีร่วมกันอย่างเป็นระบบที่เกิดขึ้นในองค์การ และใช้เป็นแนวทางในการกำหนดพฤติกรรมของคนในองค์การนั้น วัฒนธรรมองค์การจึงเป็นเสมือนบุคลิกภาพหรือจิตวิญญาณขององค์การ

สุพานี สฤษฏ์วานิช (2547 : 25) กล่าวว่า วัฒนธรรมองค์การ หมายถึง ทุกสิ่งทุกอย่างที่เป็นแนวทางในการทำงานภายในองค์การ เป็นความเข้าใจร่วมกันของสมาชิกภายในองค์การ ซึ่งเป็นทั้งสิ่งที่มองไม่เห็น โดยการรับรู้ผ่านสัญลักษณ์และพิธีกรรม และส่วนที่อยู่ภายในซึ่งเป็นค่านิยม ความเชื่อพื้นฐานขององค์การ

วิเชียร วิทขุคม (2554 : 9-1) ให้ความหมายว่า วัฒนธรรมองค์การเป็นแบบแผนของความเชื่อ ค่านิยม ความคิด และการกระทำ ซึ่งมีการพัฒนาอยู่ภายใต้องค์การและใช้เป็นสิ่งที่ช่วยแนะแนวทางพฤติกรรมของสมาชิกในองค์การนั้นๆ ด้วย

วินคินส์ และ แพตเตอร์สัน (Wilkins & Patterson. 1985 : 25) กล่าวว่า วัฒนธรรมองค์การ หมายถึง สิ่งที่บุคคลในองค์การมีความเชื่อว่าสิ่งใดควรทำและสิ่งใดไม่ควรทำในการปฏิบัติงาน

อโรบา และ คิม (Arroba & Kim. 1992 : 107-109) กล่าวถึงวัฒนธรรมองค์การว่า เป็นหัวใจของการทำงาน เป็นการรวมค่านิยมหลักอันจะส่งผลไปยังโครงสร้างขององค์การและการออกแบบงานรวมถึงแบบแผนในการประพฤติปฏิบัติของสมาชิกในองค์การ วัฒนธรรมองค์การถือเป็นการแสดงถึงการร่วมรับรู้และความชัดเจนจนถึงบรรทัดฐานในการปฏิบัติงานและการมีปฏิบัติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในองค์การ

จากที่กล่าวมาจึงอาจสรุปได้ว่า วัฒนธรรมองค์การหมายถึง แนวทางที่ได้ยึดถือปฏิบัติกันของคนในองค์การ ซึ่งจะมีอิทธิพลต่อความเชื่อ ค่านิยม ทักษะ และพฤติกรรมของสมาชิกในองค์การ ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งที่จะช่วยให้องค์การเข้าถึงจุดหมายที่ตั้งไว้

2.3.2 ธรรมชาติและองค์ประกอบของวัฒนธรรมองค์การ

วิเชียร วิทยอุดม (2554 : 9-7) ได้กล่าวว่า วัฒนธรรมองค์การมีองค์ประกอบหลักที่สำคัญอยู่ 3 ประการ ดังนี้

1. องค์ประกอบของวัฒนธรรมที่สังเกตเห็นได้ (Observable Culture Elements)

องค์ประกอบนี้เป็นสิ่งที่สามารถสังเกตเห็นได้ไปทั้งภายในและภายนอก เช่นเดียวกับเครื่องแบบบริษัท การใช้ภาษาเฉพาะ การมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันที่เป็นทางการ การจัดสำนักงาน การตกแต่ง และการปรับชื่อเสียงบริษัทในเรื่องที่เกี่ยวกับเหตุการณ์ทางสังคม และลักษณะอื่นๆ ของวัฒนธรรมที่สังเกตเห็นได้ รวมไปถึงเรื่องราวความเป็นมาของบริษัทและพิธีการ เรื่องราวเหล่านี้บ่งบอกสมาชิกองค์การถึงพฤติกรรมใดควรมีรางวัลตอบแทน และต้องทำวิธีการอย่างไรในการที่จะบรรลุความสำเร็จ หรือสิ่งใดที่ทำให้พวกเขาต้องประสบกับปัญหาความลำบากในครั้งหลังต่อมา

2. ค่านิยมและความเชื่อ (Shared Values and Beliefs)

องค์ประกอบของวัฒนธรรมที่เป็นค่านิยมและความเชื่อนี้ เป็นสิ่งที่สังเกตเห็นได้ไม่ง่าย แม้กระทั่งสมาชิกขององค์การส่วนใหญ่ก็ได้ตระหนักถึงค่านิยมหลักและความเชื่อร่วมของสมาชิกในองค์การว่าสิ่งใดสำคัญและสิ่งใดไม่สำคัญ ค่านิยมร่วมจะเน้นคำถามเหล่านี้ เช่น พวกเรายึดหลักเพื่ออะไร องค์การของเราทำงานเกี่ยวกับอะไร พวกเราทำอะไรกับค่านิยมในตัวพนักงานและตัวของผู้จัดการ ค่านิยม อื่นๆ รวมถึงความสำคัญและความรับผิดชอบที่มีต่อสังคม ความเคารพต่อสิ่งที่ถูกค้าหรือการบริการ ค่านิยมและความเชื่อเป็นแบบฉบับที่แสดงความรู้สึก ซึ่งอาจจะเป็นคำพูดจากถ้อยแถลงของคณะกรรมการของบริษัทหรือเป็นภารกิจของบริษัทที่มีต่อสังคม

3. ข้อสมมติฐาน (Basic Assumption)

องค์ประกอบของวัฒนธรรมข้อนี้เป็นส่วนที่สังเกตเห็นได้ยากที่สุด ประกอบด้วยข้อสมมติฐานซึ่งเป็นรากฐานของค่านิยมและพฤติกรรมร่วมของสมาชิกในองค์การ ข้อสมมติฐานพื้นฐานเหล่านี้จะเกี่ยวข้องกับเรื่องปัญหาของปรัชญาต่างๆ ไป ซึ่งมักไม่เกี่ยวข้องกับธุรกิจแล้วนำมาประกอบเป็นปรัชญาการจัดการ ซึ่งเป็นรูปแบบของค่านิยมเกี่ยวกับธรรมชาติของคนและ

องค์การ และวิธีการที่องค์การจะปฏิบัติต่อธุรกิจ ข้อสมมติฐานที่เป็นเครื่องสะท้อนถึงค่านิยม ได้แก่ ความถูกต้อง ความซื่อตรง ความยุติธรรม ความนอบน้อม ผลประโยชน์ ความเห็นอกเห็นใจ ความทรงnungของแต่ละคน และความมั่งคั่ง ข้อสมมติฐานซึ่งเป็นรากฐานของค่านิยมเหล่านี้ เป็นความเชื่อมั่นที่มีต่อบุคคลที่จะทำดีหรือถูกต้องหรือมีศีลธรรม ซึ่งมีผลต่อความประพฤติที่บุคคลได้แสดงออกมา พนักงานจะแสดงพฤติกรรมออกมาแตกต่างกัน เช่น ต่อตัวเอง ต่อตัวหัวหน้า ต่อบริษัท ต่อตัวลูกค้า และอื่นๆ

2.3.4 รูปแบบของวัฒนธรรมองค์การ

วิเชียร วิทขอุดม (2554 : 9-2) ได้กล่าวเกี่ยวกับรูปแบบของวัฒนธรรมองค์การว่า วัฒนธรรมองค์การนั้นได้แสดงให้เห็นถึงการรับรู้ร่วมกันที่เกิดขึ้นจากสมาชิกในองค์การ ซึ่งสิ่งเหล่านี้สามารถเห็นได้อย่างชัดเจนจากการกระทำของสมาชิกในองค์การ วัฒนธรรมเช่นนี้ เราเรียกว่าเป็นวัฒนธรรมร่วมของคนในองค์การ และในการยอมรับว่าวัฒนธรรมองค์การมีคุณลักษณะ (Properties) ร่วมกันนั้นก็ไม่ได้หมายความว่า จะไม่มีวัฒนธรรมย่อย (Subcultures) ในวัฒนธรรมเหล่านั้น สำหรับองค์การที่มีขนาดใหญ่โดยมากมักจะมีวัฒนธรรมเด่นของตนเอง รวมทั้งมีวัฒนธรรมย่อยๆ อีกมากมาย ซึ่งทั้งสองชนิดมีความหมาย ดังนี้

วัฒนธรรมเด่น (Dominant Culture) จะเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงค่านิยมหลัก (Core Value) ที่เกิดจากการนำมาแบ่งปันของสมาชิกส่วนใหญ่ในองค์การ เมื่อเราพูดถึงวัฒนธรรมองค์การเราควรกล่าว ถึงวัฒนธรรมเด่นนี้ด้วย ซึ่งถือเป็นมุมมองด้านวัฒนธรรมอย่างกว้างที่ทำให้ องค์การมีบุคลิกลักษณะที่แตกต่างกันออกไป

วัฒนธรรมย่อย (Subcultures) มีแนวโน้มที่จะพัฒนาขึ้นในองค์การขนาดใหญ่ เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงปัญหา สถานการณ์ และประสบการณ์ร่วมกันที่สมาชิกต้องเผชิญ วัฒนธรรมย่อยเหล่านี้สามารถก่อรูปได้ทั้งแนวตั้งและแนวนอน เมื่อการแบ่งตามส่วน แขนกหนึ่ง มีรูปแบบ วัฒนธรรมที่เป็นเอกลักษณ์จากการแบ่งตามส่วนแขนงอื่นๆ ขององค์การ วัฒนธรรมย่อยก็จะปรากฏขึ้นในแนวตั้ง เมื่อกลุ่มผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ไม่ว่าจะป็นกลุ่มนักบัญชีหรือกลุ่มฝ่ายขาย มีความรู้ความเข้าใจร่วมกันวัฒนธรรมย่อยก็จะปรากฏขึ้นในแนวนอน สิ่งเหล่านี้แสดงให้เห็นว่า ไม่ว่าจะป็นกลุ่มใดๆ ในองค์การก็ตาม สามารถสร้างวัฒนธรรมย่อยได้ อย่างไรก็ตามถ้าองค์การไม่มีวัฒนธรรมเด่น เพียงแต่ประกอบด้วยวัฒนธรรมย่อยจำนวนหนึ่งเท่านั้น อิทธิพลของวัฒนธรรม ต่อประสิทธิผลขององค์การก็อาจจะไม่มีความชัดเจน เพราะขาดการรับรู้และพฤติกรรมที่สม่ำเสมอ

2.3.5 หน้าที่ของวัฒนธรรมองค์การ

นักวิชาการมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องของของวัฒนธรรมองค์การ เนื่องจาก แนวความคิดในเรื่องเกี่ยวกับวัฒนธรรมองค์การที่แตกต่างกัน แต่ส่วนใหญ่แล้ว

เห็นว่าวัฒนธรรม องค์กร มีหน้าที่ดังนี้ (สุนทร วงศ์ไวยสุวรรณ. 2540 : 16)

1. สนับสนุนให้เกิดแนวปฏิบัติที่สมาชิกองค์กรยอมรับ จากการที่สมาชิกในหน่วยงาน ทั้งเก่าและใหม่ต้องติดต่อกันเกี่ยวข้องกับเรื่องงาน ทำให้บุคลากรใหม่ขององค์กร เรียนรู้วิธีคิด วิธีการทำงานที่ถูกต้องเหมาะสม จากคำแนะนำของสมาชิกเก่า หรือไม่ก็เรียนรู้ด้วยตนเองจากประสบการณ์หรือการสังเกตส่วนตัวว่าวิธีคิด วิธีการแบบใดที่ทำแล้วได้รับคำชมเชยสรรเสริญ หรือได้รับรางวัล และวิธีปฏิบัติใดที่ทำไปแล้วถูกตำหนิติเตียน หรือได้รับการลงโทษสิ่งต่างๆ เหล่านี้ บุคลากรใหม่จะค่อยๆ เรียนรู้จนทราบถึงวิธีคิด วิธีปฏิบัติที่สมาชิกส่วนใหญ่ปรารถนา
2. จัดระเบียบในองค์กร ถ้าพนักงานเรียนรู้ เข้าใจ และยอมรับวิธีคิด วิธีการที่หน่วยงานคาดหวัง พนักงานก็จะยึดถือแนวทางดังกล่าวเป็นหลักในการคิด การทำงาน และการประพฤติปฏิบัติต่อกัน นานวันเข้าแนวทางดังกล่าวจะกลายเป็นธรรมเนียม บรรทัดฐานของกลุ่มให้สมาชิกยึดถือปฏิบัติตาม ผู้ใดฝ่าฝืนหรือละเมิดบรรทัดฐานดังกล่าว ย่อมได้รับการลงโทษในรูปแบบต่างๆ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า ธรรมเนียมบรรทัดฐานของกลุ่มซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมองค์กร จะช่วยวางกฎเกณฑ์ให้สมาชิกของหน่วยงานคิดและทำงานอย่างมีระเบียบแบบแผน ช่วยให้หน่วยงานทำงานเป็นไปอย่างมีระบบและราบรื่น ธรรมเนียมบรรทัดฐานของกลุ่มจะถูกใช้เป็นมาตรฐานในการตัดสินใจว่าวิธีคิดใดที่เหมาะสม หรือไม่เหมาะสม
3. กำหนดนิยามความหมายให้กับพฤติกรรมต่างๆ ที่อยู่รอบตัว เมื่อบุคลากรในหน่วยงานเข้าใจ และยอมรับวัฒนธรรมองค์กรของตนเองแล้ว วัฒนธรรมองค์กรจะช่วยให้สมาชิกของหน่วยงานเข้าใจถึงเหตุผลของพฤติกรรม หรือความเป็นไปต่างๆ ในหน่วยงานของตน
4. ลดความจำเป็นที่ต้องตัดสินใจในกิจกรรมที่ปฏิบัติอยู่เสมอ ดังที่กล่าวมาแล้วว่าวัฒนธรรมองค์กรเป็นค่านิยม ความเชื่อ และแนวปฏิบัติที่สมาชิกองค์กรทำอยู่เป็นประจำ ดังนั้นสมาชิกขององค์กรสามารถทำกิจกรรมเหล่านั้นได้โดยอัตโนมัติ ไม่ต้องตัดสินใจมากกว่าในแต่ละช่วงเราจะต้องทำอะไร และทำอย่างไร
5. ช่วยชี้แนวทางในการทำงาน และการประพฤติปฏิบัติตัว เมื่อวัฒนธรรมองค์กร ได้ผ่านกาลเวลาแห่งการทดสอบจนเป็นที่ยอมรับจากสมาชิกองค์กรส่วนหนึ่งแล้วว่า สามารถช่วยแก้ปัญหาพื้นฐานต่างๆ ขององค์กรได้ สิ่งเหล่านี้จะถูกถ่ายทอดให้สมาชิกรุ่นใหม่รับรู้ว่า เป็นวิธีคิด วิธีการทำงานที่ถูกต้องเหมาะสมที่จะใช้ภายในหน่วยงาน กระบวนการถ่ายทอดวัฒนธรรมให้สมาชิกรุ่นใหม่ ที่เรียกว่าการหล่อหลอมขัดเกลาขององค์กร (Organizational Socialization) การหล่อหลอมขัดเกลาสมาชิกใหม่ขององค์กรมีวัตถุประสงค์เพื่อให้พวกเขาปรับเอา

วิธีคิด วิธีการ ทำงานดังกล่าวเป็นแนวทางในการดำเนินงาน และประพฤติปฏิบัติต่อไป อันจะทำให้
วัฒนธรรมองค์การได้รับการสืบสานให้ดำรงอยู่ต่อไป

6. สร้างเอกลักษณ์ร่วมกันในหมู่สมาชิก วัฒนธรรมองค์การช่วยให้
สมาชิกของหน่วยงานตระหนักว่าแต่ละคนเป็นพวกเดียวกันหรืออยู่ในกลุ่มเดียวกัน เพราะต่างมี
ค่านิยม ความเชื่อ และการประพฤติปฏิบัติที่คล้ายคลึงกัน และเป็นเอกลักษณ์ที่แตกต่างจากวิถีทาง
ของกลุ่มอื่น

2.3.6 ลักษณะของวัฒนธรรมองค์การ

สุนทร วงศ์ไวศยวรรณ (2540 : 14-20) ได้สรุปลักษณะของวัฒนธรรมองค์การ
ดังนี้

1. เป็นความคิด ความเชื่อ และค่านิยม ที่สมาชิกส่วนใหญ่ขององค์การ
ยอมรับและเห็นพ้องต้องกัน ทำให้สามารถคาดคะเนพฤติกรรมของคนที่อยู่ในองค์การเดียวกันได้
2. เป็นประสบการณ์ร่วมกันของคนกลุ่มหนึ่งที่ทำงาานด้วยกันมานาน
พอสมควร นั่นคือ ความคิด ความเชื่อ ค่านิยม และแนวการปฏิบัติต่างๆ จะต้องอาศัยเวลาใน
การสั่งสม ทดสอบและพิสูจน์ จนสามารถยอมรับร่วมกันว่าสามารถช่วยแก้ปัญหา และสนอง
ความต้องการขององค์การได้
3. เป็นสิ่งที่สมาชิกขององค์การเรียนรู้ผ่านทางความคิดต่อสัมพันธ์กับ
บุคคลอื่น โดยกระบวนการที่เรียกว่า การจัดเกลาทางสังคม (organization socialization)
4. เป็นสิ่งที่ฝังอยู่ในส่วนลึกของจิตใจ และหลอมรวมอยู่ในสามัญสำนึก
ของสมาชิกองค์การ โดยปกติสมาชิกขององค์การจะคิดและกระทำไปโดยอัตโนมัติ เป็นสิ่งที่
สื่อสารผ่านทางสัญลักษณ์ ได้แก่ พิธีการ เรื่องเล่า เพลงประจำองค์การ ทั้งนี้เพราะเนื้อหาส่วนใหญ่
ของวัฒนธรรมองค์การเป็นนามธรรม
5. เป็นสิ่งที่ไม่หยุดนิ่ง สามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามสภาพแวดล้อมหรือ
ตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เพราะวัฒนธรรมองค์การจะต้องสอดคล้องกับการแก้ปัญหา และ
สนองความต้องการขององค์การ

นอกจากนี้ วิเชียร วิทยอุดม (2554 : 9-6) ได้กล่าวถึงมิติของวัฒนธรรมว่า ได้มี
การสำรวจถึงรูปแบบต่างๆ ที่ประกอบขึ้นเป็นวัฒนธรรมองค์การ ผู้บริหารได้ใช้รูปแบบของ
วัฒนธรรมองค์การ เพื่อกำหนดคตินิยมบางอย่างของวัฒนธรรม โดยการให้พนักงานในองค์การของ
U.S.A. ที่ทำธุรกิจด้านการบัญชี การให้คำปรึกษา กลุ่มธุรกิจให้บริการ และกลุ่มขนส่งประมาณ
15 บริษัท ผลสรุปออกมาเป็นมิติหรือรูปแบบต่างๆ ที่ประกอบขึ้นเป็นวัฒนธรรมเท่าที่ปรากฏมีอยู่
ในองค์การ มีอยู่ด้วยกัน 7 รูปแบบ ได้แก่

1. นวัตกรรม (Innovation) คือ นิยมความเสี่ยง การทดลอง และ
การฉวยโอกาสจากนวัตกรรมใหม่ๆ

2. ความมั่นคง (Stability) คือ นิยมความมั่นคงในหน้าที่การงาน
เห็นผลได้เลย การคาดหมายต่อผลงาน มีความชัดเจน ตัดชื่อกฎเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับ

3. มุ่งตัวบุคคล (People Orientation) ยึดถือตัวบุคคล เคารพสิทธิ ให้เกียรติ
ซึ่งกันและกัน ให้การยอมรับนับถือในตัวบุคคล ให้การสนับสนุน ไม่เรียกร้อยอะไร

4. มุ่งผลลัพธ์ (Outcome Orientation) ยึดถือผลลัพธ์ มีการคาดหวังใน
ผลการปฏิบัติงานไว้สูง ผลงานต้องเป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนด และสำเร็จตามกำหนดเวลา
ที่ต้องการ

5. แบบสบายๆ (Easygoingness) อยู่กันแบบสบายๆ ราบรื่นและสงบ
มีความขัดแย้งน้อยมาก

6. มุ่งรายละเอียด (Detail Orientation) ยึดหลักรายละเอียด วิเคราะห์
แจกแจง และชี้รายละเอียด เพื่อสร้างความชัดเจน

7. มุ่งทีมงาน (Team Orientation) ยึดถือหลักการทำงานเป็นทีม ร่วมมือ
ร่วมใจในการทำงาน

เซอร์จิโอวานนี (Sergiovanni, 1988 :103) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับลักษณะของ
วัฒนธรรมองค์การว่า ในทุกๆ องค์การย่อมมีหลักประเพณีปฏิบัติที่พึงสังเกตได้ ซึ่งกำหนดขึ้น โดย
กฎเกณฑ์ของการอยู่ร่วมกันจนกลายเป็นบรรทัดฐานที่บ่งชี้ว่าพฤติกรรมใดเป็นสิ่งที่ควรปฏิบัติและ
ยอมรับได้ สิ่งใดเป็นสิ่งที่พึงประสงค์และบรรทัดฐานของการแสดงออกซึ่งค่านิยมความเชื่อในกลุ่ม
ของผู้ร่วมงาน

กอร์ดอน (Gordon, 1999 : 342-345) ได้ศึกษาและรวบรวมลักษณะต่างๆ ของ
วัฒนธรรมองค์การไว้หลายประเภท ดังนี้

1. การส่งเสริมนวัตกรรมและยอมรับการเสี่ยง (Innovation and Risk
Taking) คือการที่สมาชิกขององค์การได้รับการกระตุ้นให้สร้างสรรค์นวัตกรรมใหม่ๆ กล้าเสี่ยง
ในการดำเนินการ ด้วยการมุ่งกระตุ้นให้แสวงหาโอกาส ทดลองสิ่งใหม่ และยอมรับแนวความคิด
ใหม่ๆ

2. การใส่ใจต่อรายละเอียด (Attention to Detail) คือ ระดับความคาดหวัง
ที่สมาชิกขององค์การ แสดงออกซึ่งความถูกต้องแม่นยำในการวิเคราะห์ และใส่ใจในรายละเอียด

3. การมุ่งผลผลิต (Outcome Orientation) คือ ระดับที่การบริหารมุ่ง
การปฏิบัติเพื่อผลลัพธ์ หรือผลผลิตมากกว่าการใส่ใจต่อเทคนิคและวิธีการในการทำให้บรรลุผล

4. การให้ความสำคัญกับสมาชิก (People Orientation) คือ ระดับ การตัดสินใจในทางการบริหารที่ให้ความสนใจในผลลัพธ์ที่จะกระทบต่อสมาชิกในองค์การ

ผู้บริหารใส่ใจและให้ความยุติธรรมเคารพในสิทธิของบุคคล ให้การส่งเสริมและสนับสนุน และ ไม่สร้างแรงกดดัน

5. การทำงานเป็นทีม (Team Orientation) คือ ระดับที่กิจกรรมต่างๆ ในงานจัดขึ้นเพื่อให้ ให้ความสำคัญกับการทำงานเป็นทีมมากกว่าการเน้นความสามารถของรายบุคคล มุ่งกระตุ้นความร่วมมือของสมาชิก

6. การมุ่งมั่นสู่ชัยชนะ (Aggressiveness) คือ ระดับที่สมาชิกในองค์การ ทำงานมุ่งมั่นแข่งขัน มากกว่าทำงานกันตามสบาย

7. การมุ่งรักษาความมั่นคง (Stability) คือระดับที่กิจกรรมต่างๆ ใน องค์การมุ่งรักษาไว้ซึ่งสถานภาพเดิม (Status Quo) ให้สามารถคาดการณ์สิ่งต่างๆ ได้ ด้วยการยึดถือ กฎระเบียบ หวังผลการปฏิบัติได้อย่างชัดเจนและปลอดภัย ซึ่งตรงข้ามกับการมุ่งสู่การเจริญเติบโต ขององค์การ

8. การติดต่อสื่อสาร (Communication) คือ ระดับของการติดต่อสื่อสาร ที่จำกัดอยู่เฉพาะกับสายบังคับบัญชาอย่างเป็นทางการ จำนวนและประเภทของระบบการ ติดต่อสื่อสาร ประเภทของข่าวสารที่ติดต่อ และแบบของการติดต่อ

9. การฝึกอบรมและพัฒนา (Training and development) คือ การให้ ให้ความสำคัญกับการพัฒนาวิชาชีพตามระบบขั้นตอน ความเต็มใจของฝ่ายบริหารที่จะให้โอกาสใน การฝึกอบรมและพัฒนา มีการฝึกอบรมอย่างสม่ำเสมอให้เกิดความชำนาญในหน้าที่ เพื่อให้ ปฏิบัติงานเฉพาะหน้าที่ ได้ตามลำดับ

10. การให้ความสำคัญความชอบ (Performance - reward) คือ การจัดสรร รางวัลและความดีความชอบตามความสามารถของผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งตรงข้ามกับระบบอาวุโสและ การเล่นพรรคเล่นพวก พฤติกรรมชนิดใดที่ได้รับรางวัลและประเภทของรางวัลที่ให้ และ บรรทัดฐานในการพิจารณาความดีความชอบ

11. การตัดสินใจ (Decision Making) คือ วิธีการในการตัดสินใจและ การแก้ไขความขัดแย้ง

12. การวางแผน (Planning) คือ ระดับการให้ความสำคัญกับการวางแผน ระยะสั้น และระยะยาว การวางแผนเชิงรับ (Reactive) การวางแผนแบบริเริ่มเชิงรุก (Proactive) และ การมีส่วนร่วมในการวางแผนจากสมาชิกขององค์การ

13. การปฏิบัติทางการบริหาร (Management Practice) ความยุติธรรมและความสอดคล้องของนโยบายกับการปฏิบัติในการบริหาร การเข้าถึงระดับฝ่ายบริหาร มีการติดต่อสื่อสารที่ชัดเจน การสร้างสภาพแวดล้อมที่สะดวกสบายในการทำงาน การกระตุ้นให้เกิดความหลากหลายในองค์การ การให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา

14. การปฏิบัติงานตามสบาย (Easygoingness) เน้นสภาพของความสงบ อ่อนน้อมกับภาวะที่เป็นอยู่ ใจเย็น และความขัดแย้งต่ำ

15. การรักษาความอยู่รอด (Fortress) เน้นความสำคัญในการแข่งขันเพื่อความอยู่รอดเป็นเรื่องสำคัญให้โอกาสปฏิบัติงานแก่สมาชิกแต่ไม่ประกันความมั่นคงในงาน

16. วัฒนธรรมสโมสร (Club) ให้ความสำคัญกับความจงรักภักดี ความผูกพัน และทำงาน เพื่อประโยชน์ของกลุ่ม ยึดมั่นความอาวุโส ไม่มีโอกาสก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว ต้องมีคนรู้จักคอยให้การส่งเสริมในการพิจารณาความเหมาะสม ความก้าวหน้าอาจเป็นเพียงได้หมุนเวียนตำแหน่งงานให้รู้หลายหน้าที่ (Generalist)

17. การยึดความสามารถเฉพาะตัว (Baseball Team) ให้ความสำคัญกับพรสวรรค์และความสามารถเฉพาะบุคคลสูง ให้รางวัลตอบแทนเป็นตัวเงินสูงจากผลงาน ความผูกพันในงานไม่สำคัญเท่าผลงาน การก้าวกระโดดหรือเปลี่ยนงานจากที่หนึ่งไปอีกที่หนึ่ง ถือเป็นสิ่งปกติ

18. การให้ความอิสระแก่บุคคล (Individual Autonomy) คือ ระดับของความรับผิดชอบ อิสระและโอกาสที่บุคคลในองค์การได้รับในการริเริ่มเพื่อดำเนินการต่างๆ

19. การยอมรับความขัดแย้ง (Conflict Tolerance) คือ ระดับที่มีความขัดแย้งแฝงอยู่ในความสัมพันธ์ระหว่างหมู่เพื่อนฝูงและกลุ่มทำงาน แต่ยังมีความเต็มใจซื่อสัตย์ต่อกัน และยอมรับความแตกต่างอย่างเปิดเผย

20. การชี้แนะ (Direction) คือ ระดับที่องค์การกำหนดเป้าหมายไว้อย่างชัดเจน และความคาดหวังในผลการทำงาน

21. การแสดงตัว (Identity) คือ ระดับซึ่งสมาชิกในองค์การแสดงตัวว่าเป็นส่วนหนึ่งในองค์การทั้งหมดในกลุ่มทำงานเฉพาะหรือกลุ่มผู้เชี่ยวชาญวิชาชีพเฉพาะ กล่าวโดยสรุป ลักษณะวัฒนธรรมองค์การเป็นแบบแผน ระเบียบปฏิบัติของบุคคลในแต่ละองค์การที่ประพฤติปฏิบัติไปในแนวเดียวกัน ซึ่งกำหนดขึ้นตามความเชื่อและค่านิยมของบุคคลในองค์การ สะท้อนออกมาให้เห็นเป็นวัฒนธรรมองค์การ ฉะนั้นในการบริหารงานขององค์การจึงควรพิจารณาให้ลึกซึ้งว่า วัฒนธรรมใดบ้างที่เป็นอุปสรรคและวัฒนธรรมใดบ้างที่ช่วย

ส่งเสริมการบริหารงาน อันจะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนงานในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อ
 ความมีประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์กร

3. แนวความคิดเกี่ยวกับการศึกษาองค์ประกอบด้านภาวะผู้นำของผู้บริหาร

ในปัจจุบันมีผู้สนใจค้นคว้าเกี่ยวกับภาวะผู้นำกันเป็นจำนวนมาก เนื่องจากภาวะผู้นำ
 มีความสำคัญต่อการดำเนินงานขององค์กรเพื่อให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ การบริหาร
 องค์กรใดๆ หากขาดผู้นำเสียแล้ว ย่อมจะทำให้องค์กรนั้นดำเนินกิจกรรมไปด้วยความยากลำบาก
 เกิดความขัดแย้งกัน ส่งผลทำให้ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายขององค์กรได้ ภาวะผู้นำจึงมี
 ความสำคัญต่อความสำเร็จขององค์กรในการที่จะดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

สำหรับความหมายของคำว่า ภาวะผู้นำ นั้นมีนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้มากมาย
 ซึ่งจะขอยกมากล่าวไว้ในที่นี้ คือ ภาวะผู้นำ (Leadership) เป็นสิ่งที่สร้างขึ้นทางสังคม (Socially
 Constructed) มีลักษณะเป็นนามธรรม (Elgie. 1995 : 76) เป็นศาสตร์และศิลป์ที่จะทำให้ผู้อื่น
 ปฏิบัติตามในสิ่งที่ต้องการ (Jackson & Frigon. 1994 : 45) ภาวะผู้นำเป็นกระบวนการที่ผู้นำใช้
 อิทธิพล (Wehrich & Koontz. 1993 : 49; DuBrin. 1994 : 313; Draft. 1997 : 5) อำนาจหน้าที่ใน
 ความสัมพันธ์ (Piffner & Presthus. 1960 : 18; สมพงษ์ เกษมสิน. 2541 : 420) หรือความสามารถ
 ในการจูงใจ (Yukl. 1994 : 5; วิชัย แหวนเพชร. 2543 : 80) ในการควบคุมพฤติกรรมของผู้ตาม
 (Certo. 1992 : 415) ให้เกิดความมุ่งมั่นและกระตือรือร้นที่จะทำให้เกิดความสำเร็จตามเป้าหมายของ
 กลุ่มหรือองค์กร (Greenberg and Baron. 2000 : 445)

จากการวิเคราะห์ความหมายของภาวะผู้นำดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า ความหมายที่
 กล่าวมาแล้วนั้น แสดงให้เห็นองค์ประกอบสำคัญสองประการ เมื่อกล่าวถึง คำว่า ภาวะผู้นำ คือ
 ประการแรก คือ ลักษณะด้านตัวผู้นำ และประการที่สอง คือ ความเต็มใจของผู้ตามในการปฏิบัติ
 ตามผู้นำ สำหรับลักษณะด้านตัวผู้นำนั้น ธวัช บุญยมติ (2550 : 4-5) ได้จำแนกเป็น 2 ลักษณะ
 ได้แก่ ผู้นำที่เป็นทางการ (Formal Leader) หมายถึงการที่บุคคลใช้อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ที่เป็น
 ทางการในองค์กรในความสัมพันธ์กับผู้ตาม และผู้นำที่ไม่เป็นทางการ (Informal Leader) หมายถึง
 บุคคลที่ไม่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ที่เป็นทางการ แต่เกิดจากความสามรถพิเศษหรือทักษะเฉพาะใน
 การมีอิทธิพลเหนือผู้อื่น ส่วนความเต็มใจของผู้ตามในการปฏิบัติตามผู้นำนั้นต้องประกอบด้วย
 เงื่อนไขสำคัญสี่ประการคือ 1) การที่บุคคลนั้นสามารถและเข้าใจถึงการสื่อสารของผู้นำ
 2) ในขณะที่ตัดสินใจบุคคลนั้นเชื่อว่าสิ่งที่ปฏิบัติสอดคล้องกับเป้าหมายขององค์กร 3) ในขณะที่
 ตัดสินใจบุคคลนั้นเชื่อว่าสิ่งที่ปฏิบัติสอดคล้องกับความสนใจส่วนตัวโดยรวม และ 4) บุคคล
 นั้นยอมรับการตัดสินใจทั้งจิตใจและร่างกาย (สุนทร โคตรบรรเทา. 2551 : 4-5)

ในการศึกษาเกี่ยวกับภาวะผู้นำนั้นมีขอบเขตที่กว้างและมีนักวิชาการและนักทฤษฎีหลายท่านได้ศึกษาไว้มากมาย แต่สำหรับการศึกษาภาวะผู้นำในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาแนวคิดผู้นำแบบใหม่ เนื่องจากเป็นความพยายามที่จะอธิบายบทบาทของภาวะผู้นำทางการบริหารภายใต้สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ซึ่งเหมาะสมกับยุคปัจจุบันเพราะเป็นยุคที่กล่าวกันว่า เป็นยุคแห่งการเปลี่ยนแปลง ทุกๆ องค์การต้องเผชิญกับสภาวะการเปลี่ยนแปลง ทั้งในระดับโลก ระดับภูมิภาค ระดับประเทศ ระดับสังคม ระดับองค์การ ระดับกลุ่ม และระดับบุคคล ทั้งในด้านสภาพแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม ค่านิยม ข้อมูลข่าวสาร เทคโนโลยีและอื่นๆ และผลจากการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ส่งผลทั้งทางบวกและทางลบ

ทฤษฎีภาวะผู้นำแบบใหม่ที่ผู้วิจัยจะนำเสนอในที่นี้ ได้แก่ ทฤษฎีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership Theory) ซึ่งหมายถึง กระบวนการที่ผู้นำมีอิทธิพลต่อผู้ตามโดยเปลี่ยนแปลงความพยายามของผู้ตามให้สูงขึ้นกว่าความพยายามที่คาดหวังและพัฒนาความสามารถของผู้ตาม (ปิยะวรรณ แป้นปลื้ม. 2550 : 43) โดยเน้นการเปลี่ยนแปลงค่านิยม คุณธรรม มาตรฐาน และวิสัยทัศน์ (ฉันทนรี ศรีทอง. 2552 : 159) จูงใจให้ผู้ตามมองถึงผลประโยชน์ขององค์การ ซึ่งเป็นกระบวนการที่ผู้นำมีอิทธิพลเหนือผู้ตามโดยผ่านองค์ประกอบ 4 ประการ (ชวีช บุญขมณี. 2550 : 95-97; Bass. 1990 : 218-220; Gomez-Mejia & Balkin. 2002 : 298-299) ดังนี้

1. ลักษณะพิเศษ (Idealized Influence: II) เป็นการสร้างบารมีหรือเป็นการมีอำนาจในตัวของผู้นำที่มีต่อผู้ตามอย่างลึกซึ้ง ทำให้ผู้ตามนับถือ ศรัทธา เชื่อฟัง พร้อมทั้งจะอุทิศตนเพื่อปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมาย คุณลักษณะของผู้นำที่มีบารมีคือ มีความมั่นใจในตนเองและการเห็นคุณค่าในตนเอง (Bass. 1985 : 45) ซึ่งอธิบายได้ด้วยทฤษฎีการเรียนรู้ทางสังคมของเบนคูรา (Bandura) ในปี ค.ศ. 1997 คือพฤติกรรมของบุคคลจะเกิดจากการเรียนรู้จากกระบวนการทางสังคม โดยการสังเกตพฤติกรรมของผู้อื่นและเกิดความคิดว่าจะแสดงพฤติกรรมใหม่อย่างไร และความคิดนั้นจะเป็นแนวทางการปฏิบัติในเวลาต่อมา (Marriner-Tomey. 1993 : 114-120) การบรรลุถึงคุณลักษณะนี้ คือ ผู้นำจะต้องมีวิสัยทัศน์และสามารถถ่ายทอดไปยังผู้ตาม สามารถควบคุมอารมณ์ได้ในสถานการณ์วิกฤต ผู้นำเป็นผู้ที่ไว้ใจได้ว่าจะทำในสิ่งที่ถูกต้อง ผู้นำจะเป็นผู้ที่มีศีลธรรมและมีจริยธรรมสูง ผู้นำจะหลีกเลี่ยงที่จะใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ส่วนตน แต่จะประพடுத்தคนเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้อื่นและเพื่อประโยชน์ของกลุ่ม ผู้นำจะแสดงให้เห็นถึงความเฉลียวฉลาด ความมีสมรรถภาพ ความตั้งใจ การเชื่อมั่นในตนเอง ความแน่วแน่ในอุดมการณ์ ความเชื่อ และค่านิยมของเขา

2. การสร้างแรงบันดาลใจ (Inspiration Motivation : IM) เป็นการใช้อิทธิพลของผู้นำต่อผู้ตามในการจูงใจให้เกิดแรงบันดาลใจกับผู้ตาม กระตุ้นจิตวิญญาณของทีม (Team Spirit) ให้มีชีวิตชีวา มีการแสดงออกซึ่งความกระตือรือร้น โดยการสร้างเจตคติที่ดีและการคิดในแง่บวก ผู้นำจะทำให้ผู้ตามสัมผัสกับภาพที่งดงามของอนาคต สร้างและสื่อความหวังที่ผู้นำต้องการอย่างชัดเจน แสดงการอุทิศตัวหรือความผูกพันต่อเป้าหมายและวิสัยทัศน์ร่วมกัน แสดงความเชื่อมั่น และแสดงให้เห็นความตั้งใจอย่างแน่วแน่ว่าจะสามารถบรรลุเป้าหมายได้ (ปิยะวรรณ เป็นปถีม. 2550 : 44)

3. การกระตุ้นทางปัญญา (Intellectual Stimulation : IS) หมายถึง การที่ผู้นำมีการกระตุ้นให้ผู้ตามใช้ปัญญา เหตุผล ความสุขุมรอบคอบในการแก้ไขปัญหา สร้างระบบความคิด วิธีการเรียนรู้ และหาแนวทางใหม่ๆ มาแก้ปัญหาในหน่วยงาน เพื่อทำให้เกิดสิ่งใหม่และสร้างสรรค์ มิชุทธศาสตร์ในการคิด การเปลี่ยนกรอบ (Reframing) การมองปัญหา และการเผชิญกับสถานการณ์ต่างๆ ด้วยวิถีทางใหม่แบบใหม่ๆ ในขณะที่เดียวกันผู้นำจะไม่วิจารณ์ความคิดของผู้ตาม แม้ว่ามันจะแตกต่างไปจากความคิดของผู้นำ ทำให้ผู้ตามรู้สึกว่ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นสิ่งที่ท้าทายและเป็นโอกาสที่ดีที่จะแก้ปัญหาร่วมกัน โดยผู้นำจะสร้างความเชื่อมั่นให้ผู้ตามว่าปัญหาทุกอย่างต้องมีวิธีแก้ไขแม้บางปัญหามีอุปสรรคมากมาย โดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจในการแก้ปัญหของผู้ร่วมงานทุกคน

4. การมุ่งสัมพันธ์เป็นรายคน (Individualized Consideration : IC) หมายถึง การพัฒนาผู้ตาม โดยที่ผู้นำต้องประเมินศักยภาพของผู้ตามรวมทั้งกำหนดแบบอย่างเพื่อให้ผู้ตามปฏิบัติตาม มอบหมายงานเพื่อช่วยพัฒนาความสามารถและตอบสนองแรงจูงใจของผู้ตาม เน้นความเป็นบุคคลและความแตกต่างของบุคคล (ซาคริต มานพ. 2550 : 19-21) ผู้นำจะหาแนวทางส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพของผู้ตามให้สูงขึ้นตามลักษณะของแต่ละบุคคล ผู้นำจะเป็นโค้ช (Coach) และเป็นที่ปรึกษา (Advisor) ของผู้ตามแต่ละคน ให้โอกาสในการเรียนรู้สิ่งใหม่ๆ มีปฏิสัมพันธ์กับผู้ตามเป็นการส่วนตัว ผู้นำสนใจในความเป็นปัจเจกบุคคลมากกว่าเป็นพนักงานหรือเป็นเพียงปัจจัยการผลิต ผู้นำจะมีการฟังอย่างมีประสิทธิภาพ มีการเอาใจเขามาใส่ใจเรา (Empathy) ผู้นำจะมีการมอบหมายงานเพื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนาผู้ตาม เปิดโอกาสให้ผู้ตามได้ใช้ความสามารถพิเศษอย่างเต็มที่และเรียนรู้สิ่งใหม่ๆ ที่ท้าทายความสามารถ ผู้นำจะดูแลผู้ตามว่าต้องการคำแนะนำ การสนับสนุนและการช่วยให้ก้าวหน้าในการทำงานที่รับผิดชอบอยู่หรือไม่ โดยผู้ตามจะไม่รู้สึกว่าเขากำลังถูกตรวจสอบ

จากที่กล่าวมา สรุปได้ว่า ทฤษฎีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงเป็นทฤษฎีภาวะผู้นำแบบใหม่ที่นำมาใช้ในการศึกษาเกี่ยวกับภาวะผู้นำที่สอดคล้องกับยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบันที่ผู้ตาม

ไม่ใช่ผู้ที่ถูกสั่งให้ทำอีกต่อไป โดยผู้นำตามทฤษฎีนี้ จะประกอบไปด้วยคุณลักษณะ 4 ประการ คือ การมีลักษณะพิเศษที่ทำให้ผู้ตามเชื่อถือ ศรัทธา ความสามารถในการสร้างแรงบันดาลใจ การกระตุ้นให้ผู้ตามใช้ปัญญา และการมุ่งสัมพันธ์เป็นรายคนนั่นเอง

4. แนวความคิดเกี่ยวกับการศึกษาองค์ประกอบด้านเจตคติของบุคลากร

ในการดำเนินงานใดๆ ขององค์การเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ เจตคติของบุคลากรหรือผู้ปฏิบัติงานในองค์การนับว่าเป็นสิ่งสำคัญที่จะส่งผลต่อการปฏิบัติงาน ดังจะได้กล่าวถึงรายละเอียดต่างๆ ดังนี้

4.1 ความหมายของเจตคติ (Attitude)

จากการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับเจตคติ ได้มีคำจำกัดความของเจตคติ ดังนี้

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554. (2556 : 321) เจตคติ หมายถึง ท่าที ความรู้สึกของบุคคลต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง

พวงรัตน์ ทวีรัตน์ (2540 : 45) กล่าวว่า เจตคติ หมายถึง ความรู้สึกของบุคคลต่างๆ อันเป็นผลเนื่องจากการเรียนรู้ ประสบการณ์ และเป็นตัวกระตุ้นให้บุคคลแสดงพฤติกรรมต่อสิ่งต่างๆ ไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่ง ซึ่งอาจเป็นไปในทางสนับสนุนหรือทางต่อต้านก็ได้

ถ้วน สายยศ และอังคณา สายยศ (2543 :54) กล่าวว่า เจตคติเป็นความรู้สึก เชื่อศรัทธาต่อสิ่งหนึ่ง สิ่งใด จนเกิดความพร้อมที่จะแสดงการกระทำออกมา ซึ่งจะเป็นทางดีหรือไม่ดีก็ได้

สุรางค์ โค้วตระกูล (2550 : 365) ได้ให้ความหมายของเจตคติว่า เป็นอักษมาสัย (Disposition) หรือความโน้มที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมตอบสนองต่อสิ่งแวดล้อมหรือสิ่งเร้า ซึ่งอาจเป็นได้ทั้งคน วัตถุ สิ่งของ หรือความคิด (Ideas) เจตคติอาจเป็นบวกหรือลบ ถ้าบุคคลมีเจตคติในทางบวกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งก็จะเผชิญกับสิ่งนั้น ถ้ามีเจตคติในทางลบก็จะหลีกเลี่ยง เจตคติเป็นสิ่งที่เรียนรู้และเป็นการแสดงออกถึงค่านิยม และความเชื่อของบุคคล

ปรียาพร วงศ์อนุตรโรจน์ (2551: 243) ให้ความหมายว่า เจตคติเป็นเรื่องของความชอบ ความไม่ชอบ ความลำเอียง ความคิดเห็น ความรู้สึก ความเชื่อ ความพึงพอใจต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใด จะเกิดอารมณ์ ความรู้สึกบางอย่างควบคู่ไปกับการรับรู้ นั้น และมีผลต่อความคิดและปฏิกิริยาในใจส่งผลถึงพฤติกรรมภายนอกที่อาจสังเกตได้ และพฤติกรรมภายในที่ไม่สามารถสังเกตเห็นได้โดยง่าย

สรุปได้ว่า เจตคติ หมายถึง ความรู้สึก นึกคิด ความเชื่อหรือความพร้อมของบุคคลที่มีต่อประสบการณ์หรือสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่บุคคลได้รับ โดยแสดงพฤติกรรมออกมา 2 ลักษณะ คือ ทางบวกหรือเจตคติเชิงบวกและแสดงออกมาในลักษณะความชอบ ความพึงพอใจ เห็นด้วย ทำให้

อยากปฏิบัติและอยากใกล้ชิดสิ่งนั้น อีกลักษณะหนึ่งคือทางลบหรือ เจตคติเชิงลบ จะแสดงออกใน ลักษณะความเครียดไม่พึงพอใจ ไม่รักไม่ชอบสิ่งนั้น ความลำเอียงไม่สนใจ ไม่เห็นด้วย อาจทำให้ บุคคลเกิดความเบื่อหน่าย หรือต้องการหนีห่างจากสิ่งนั้น นอกจากนี้เจตคติอาจแสดงออกใน ลักษณะความเป็นกลางก็ได้ เช่น รู้สึกเฉยๆ ไม่มีความรู้สึกใดๆ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประสบการณ์ของแต่ละบุคคลจากการเรียนรู้และสิ่งแวดล้อม

4.2 ลักษณะของเจตคติ

สำหรับลักษณะของเจตคตินั้น ล้วน สายยศ และอังคณา สายยศ (2543 : 57) ได้กล่าวถึงลักษณะของเจตคติไว้ ดังนี้

1. เจตคติขึ้นอยู่กับการประเมินโนภาพของเจตคติ แล้วเกิดเป็นพฤติกรรม แรงจูงใจ เจตคติเป็นเพียงความรู้สึก โน้มเอียงจากการประเมิน ยังไม่ใช่พฤติกรรม ตัวเจตคติเอง ไม่ใช่แรงจูงใจ แต่เป็นตัวการทำให้เกิดแรงจูงใจในการแสดงพฤติกรรม แต่ถ้าแสดงออกเป็น พฤติกรรมแล้ว จะแบ่งออกเป็นลักษณะ 4 กลุ่ม คือ การปะทะทางบวก (Positive - Approach) ตัวอย่างเช่น ความเป็นเพื่อน ความรัก ฯลฯ การปะทะทางลบ (Negative - Approach) ตัวอย่างเช่น การ โจมตี คำว่า ฯลฯ การหลีกเลี่ยงทางลบ (Negative - Avoidance) ตัวอย่างเช่น ความกลัว ความเกลียด ฯลฯ ประเภทนี้เป็นเจตคติที่ไม่ดีแบบไม่ยอมพบเห็นหน้าคือ อยากหลีกเลี่ยงให้ไกล นั้นเอง และอีกมุมหนึ่งคือการหลีกเลี่ยงทางบวก (Positive - Avoidance) เป็นลักษณะเจตคติที่ดี ทางบวก แต่ก็อยากจะหลบหลีกเลี่ยงหรือไม่รบกวน ตัวอย่างเช่น การปล่อยให้เขาอยู่เงียบๆ เมื่อเขามี ความทุกข์ เป็นต้น
2. เจตคติเปลี่ยนแปลงความเข้มข้นตามแนวของทิศทางตั้งแต่บวกถึงลบ นั่นคือ เป็นการแสดงความรู้สึกว่าเป็น ไปในทางบวกมากหรือน้อย เป็นไปทางลบมากหรือน้อย ความเข้มข้นเป็นศูนย์ก็คือไม่รู้สึกนั่นเอง หรือเป็นกลางระหว่างบวกกับลบ แต่จุดที่เป็นกลางนั้น เป็นปัญหาต่อการแปลผล เพราะตามธรรมชาติจะทำให้เกิดความเคลื่อนไหวในการตอบ (Central Error) บางคนไม่คิดอะไรแม้จะคิดลงตรงกลางก็มีมาก
3. เจตคติเกิดขึ้นจากการเรียนรู้มากกว่ามีมาเอง โดยกำเนิด เจตคติที่เกิดจากการเรียนรู้สิ่งที่ปฏิสัมพันธ์รอบตัวเราซึ่งเป็นเป้าเจตคติทั้งหลาย ถ้าเรียนรู้สิ่งนั้นมีคุณค่าก็จะเกิด เจตคติทางดี ถ้าเรียนรู้สิ่งนั้นไม่มีคุณค่าก็จะเกิดเจตคติที่ไม่ดี สิ่งใดที่เราไม่เคยเรียนรู้จะไม่เกิดเจตคติ เพราะไม่ได้ศึกษารายละเอียด ของสิ่งนั้น การเรียนรู้เป้าหมายเจตคติอาจผ่านตัวจริงหรืออาจผ่านสื่อ ทั้งหลายที่มีต่อเจตคติตัวจริงก็ได้ สามารถเกิดเจตคติขึ้นได้
4. เจตคติขึ้นอยู่กับเป้าเจตคติหรือกลุ่มสิ่งเร้าเฉพาะอย่าง สิ่งเร้าทั้งหลายอาจเป็น คน สัตว์ สิ่งของ สถาบัน มโนภาพ อุดมการณ์ อาชีพหรือสิ่งอื่นๆ ก็ได้ เจตคติมีลักษณะอย่างไร

ขึ้นอยู่กับเป้าเจตคติที่ได้สัมผัสเรียนรู้มามากน้อยแตกต่างกันเป็นสำคัญ เจตคติที่มีลักษณะเป็นกลุ่มใกล้เคียงกันจะมีเจตคติแตกต่างจากเป้าเจตคติที่มีลักษณะของกลุ่มแตกต่างกันมาก

5. เจตคติมีค่าสหสัมพันธ์ภายในเปลี่ยนแปลงไปตามกลุ่มนั่นคือ กลุ่มที่มีลักษณะเดียวกัน เจตคติมีความสัมพันธ์กันสูง กลุ่มที่มีลักษณะต่างกันเจตคติจะมีความสัมพันธ์กันต่ำ แสดงให้เห็นว่ากลุ่มที่มีเจตคติติดต่อกันย่อมมีความสัมพันธ์กันด้วย

6. เจตคติมีลักษณะมั่นคงและทนทานเปลี่ยนแปลงยาก เช่น เรารักใครคนหนึ่งเมื่อรักแล้วก็ยังรักอยู่ ไม่ว่าใครจะให้ข้อมูลไม่ใช่ว่าอย่างไร หรือแม้แต่คนที่รักมีความผิดพลาดในเรื่องใด เราก็ยังรักอยู่ แต่ถ้าพฤติกรรมของคนที่เรารักเบี่ยงเบนไปบ่อยๆ เข้า เจตคติก็อาจเปลี่ยนแปลงจากรักไปเป็นเกลียดได้

ส่วนแนวคิดของ แซกส์ (Sax. 1980 : 24) ที่มองคุณลักษณะของเจตคติแปรเปลี่ยนไป 5 ประเภท ดังนี้

1. มีทิศทาง เจตคติมีทิศทาง เพราะความรู้สึกของคนที่มีต่อเป้าเจตคติเป็นบวกและลบ หรือชอบ ไม่ชอบ กรณีวัดเจตคติต่อเป้าเจตคติชนิดหนึ่ง นักเรียนตอบว่าชอบ แปลว่าเป็นไปในทิศทางบวก

2. มีความเข้มข้น เจตคติเป็นความรู้สึกต่อเนื่องตั้งแต่บวกถึงลบ เนื่องจากเจตคติเป็นความรู้สึกต่อเนื่อง ถ้าเป็นทางบวกก็จะมีตั้งแต่บวกน้อยๆ จนถึงบวกมากๆ ถ้าลบก็จะมีตั้งแต่ลบมากๆ จนถึงลบน้อยๆ ความมากน้อยของความรู้สึกนั้นต่อความเข้มข้น

3. มีความแผ่ซ่าน เจตคติมีลักษณะแพร่กระจายหรือแผ่ซ่านจากกลุ่มหนึ่งไปสู่กลุ่มหนึ่งได้ เช่น กลุ่มเล็กๆ มีเจตคติไม่ติดต่อรัฐบาล เจตคติไม่ดีในลักษณะนี้อาจแพร่กระจายไปสู่คนหมู่มากได้ในที่สุด เจตคติที่ไม่ติดต่อรัฐบาลก็ลุกลามไปทั่วทั้งกลุ่มใหญ่ของประชากร เกิดการต่อต้านรัฐบาลได้

4. มีความคงเส้นคงวา เจตคติเป็นความรู้สึกที่ไม่ค่อยเปลี่ยนแปลงง่ายๆ เป็นความรู้สึกค่อนข้างคงที่ เจตคติของบุคคลในระยะสั้นๆ จะเหมือนเดิม เจตคติจึงมีลักษณะฝังตรึงในแบบใดแบบหนึ่งนานพอสมควร

5. มีความพร้อมที่จะแสดงออกชัดเจน หมายถึง ระดับขั้นของความเต็มใจหรือความพร้อม ในการแสดงความคิดเห็นซึ่งเป็นลักษณะหนึ่งของเจตคติ ความจริงเป็นเรื่องของความตรงใจนั่นเอง การที่คนจะมีลักษณะนี้ของเจตคติต้องเป็นคนที่มีมองเห็นความเด่น ความสำคัญ และมีความรอบรู้อย่างมากต่อเป้าเจตคติ ความประทับใจเด่นชัดนี้เมื่อเจตคติแสดงออกมาปราศจากการตะล่อมกล่อมเกลา มาตรการของเจตคติที่วัดจากข้อความให้แสดงความรู้สึก

เห็นด้วย ไม่สามารถวัดความประทับใจได้ ดังนั้นความประทับใจนี้จะวัดได้จากการสัมภาษณ์หรือการสังเกตการณ์ ที่มีโอกาสของการแสดงความคิดเห็นแบบดังกล่าวมาเท่านั้น

ปริยาพร วงศ์อนุตรโรจน์ (2551 : 249 - 250) ได้สรุปคุณลักษณะที่สำคัญของเจตคติ ดังนี้

1. เจตคติเกิดจากประสบการณ์ สิ่งเร้าต่างๆ รอบตัวบุคคล การอบรมเลี้ยงดู การเรียนรู้ขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรม เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดเจตคติ แม้ว่ามีประสบการณ์ที่เหมือนกันก็จะมีเจตคติที่แตกต่างกัน

2. เจตคติเป็นการเตรียมความพร้อมในการตอบสนองต่อสิ่งเร้า เป็นการเตรียมความพร้อมภายในจิตใจมากกว่าภายนอก และจะเกี่ยวเนื่องกับอารมณ์ด้วย

3. เจตคติมีทิศทางของการประเมิน คือ ลักษณะความรู้สึกรหรืออารมณ์ที่เกิดขึ้น เช่น ชอบ พอใจ เห็นด้วย ก็เป็นทิศทางในทางที่ดี เรียกว่าทิศทางในทางบวก ถ้าไม่เห็นด้วย เช่น ไม่ชอบ ไม่พอใจ ก็มีทิศทางในทางลบ

4. เจตคติมีความเข้ม คือมีปริมาณมากน้อยของความรู้สึก

5. เจตคติมีความคงทน เป็นสิ่งที่บุคคลยึดมั่นถือมั่น และมีส่วนในการกำหนดพฤติกรรม การยึดมั่นในเจตคติต่อสิ่งใดทำให้การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นได้ยาก

จากที่กล่าวมาสามารถสรุปได้ว่า ลักษณะของเจตคติเป็นเรื่องของอารมณ์ มีทิศทาง มีความเข้มข้น มีลักษณะมั่นคง และเปลี่ยนแปลงยาก ขึ้นอยู่กับสิ่งเร้า เกิดขึ้นจากการเรียนรู้ หรือประสบการณ์มากกว่าเกิดขึ้นเอง เจตคติเปลี่ยนแปลงได้และสามารถถ่ายทอดจากบุคคลหนึ่งไปยังบุคคลอื่นได้

4.3 องค์ประกอบของเจตคติ

โดยทั่วไปเจตคติประกอบด้วยองค์ประกอบ 3 ประการ คือ (ปริยาพร วงศ์อนุตรโรจน์, 2551 : 247)

1. องค์ประกอบด้านความรู้ความเข้าใจ (Cognitive Component) เป็นองค์ประกอบด้านความรู้ความเข้าใจของบุคคลที่มีต่อสิ่งเร้าต่างๆ เพื่อเป็นเหตุผลที่จะสรุปความและรวมเป็นความเชื่อ หรือช่วยในการประเมินค่าสิ่งเร้าต่างๆ

2. องค์ประกอบด้านความรู้สึกรและอารมณ์ (Affective Component) เป็นองค์ประกอบด้านความรู้สึกรหรืออารมณ์ของบุคคล ที่มีความสัมพันธ์กับกับสิ่งเร้า ต่างเป็นผลต่อเนื่องมาจากที่บุคคล ประเมินค่าสิ่งเร้า นั้น แล้วพบว่าพอใจหรือไม่พอใจ ต้องการหรือไม่ต้องการ ดีหรือเลว

องค์ประกอบทั้งสองอย่างดังกล่าวข้างต้นจะมีความสัมพันธ์กัน เจตคติบางอย่างจะประกอบด้วยความรู้ ความเข้าใจมาก แต่ประกอบด้วยองค์ประกอบด้านความรู้สึกและอารมณ์น้อย เช่น เจตคติที่มีต่องานที่ทำ ส่วนเจตคติที่มีต่อแฟชั่นเสื้อผ้าจะมีองค์ประกอบด้านความรู้สึกและอารมณ์สูง แต่มีองค์ประกอบด้านความรู้ความเข้าใจต่ำ

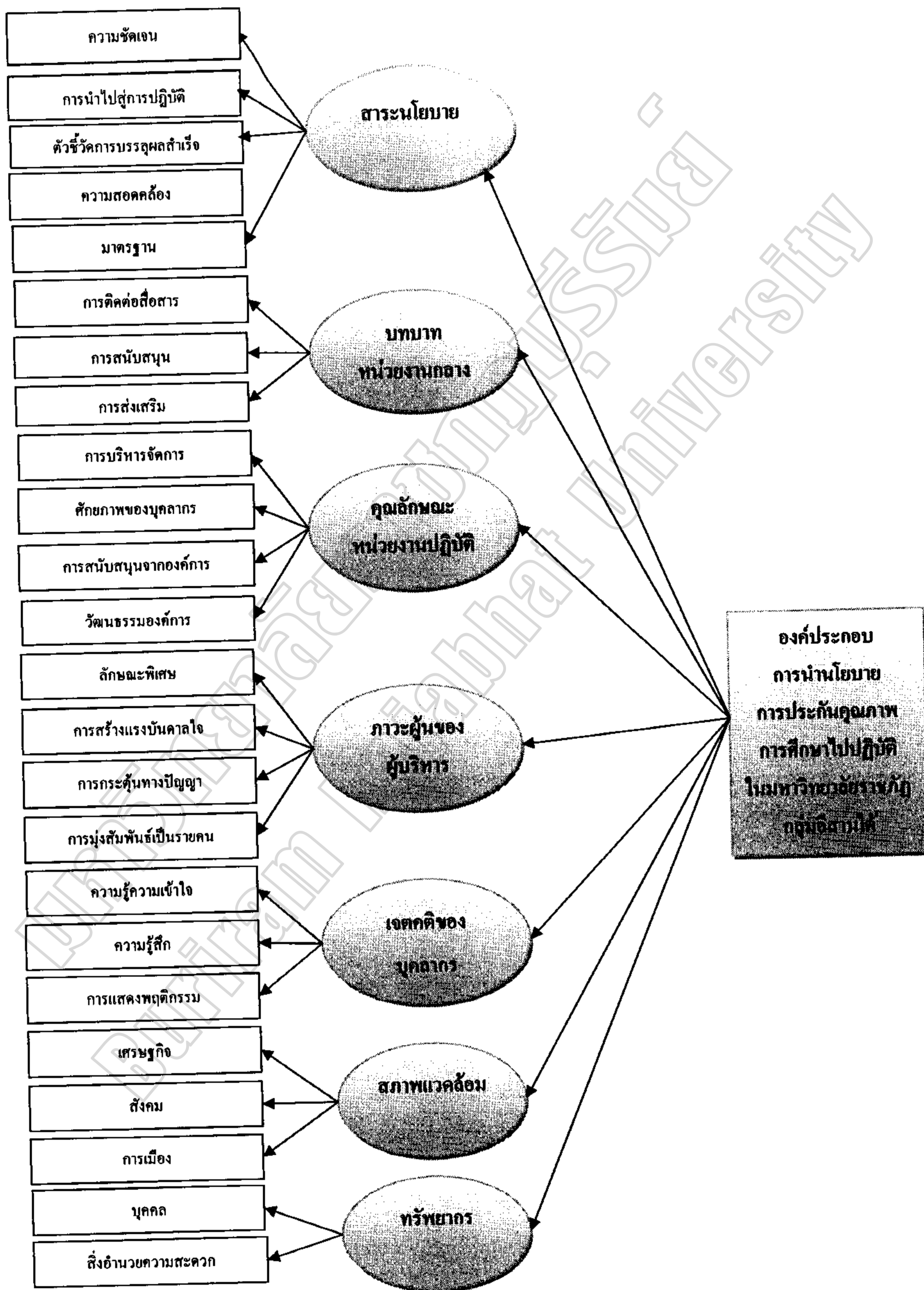
3. องค์ประกอบด้านพฤติกรรม (Behavioral Component) เป็นองค์ประกอบทางด้านความพร้อม หรือความโน้มเอียงที่บุคคลประพฤติปฏิบัติหรือตอบสนองต่อสิ่งเร้าในทิศทางที่จะสนับสนุน หรือคัดค้าน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความเชื่อ หรือความรู้สึกของบุคคล ที่ได้รับการประเมินค่าให้สอดคล้องกับความรู้สึกที่มีอยู่

เจตคติที่บุคคลมีต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใด หรือบุคคลหนึ่งบุคคลใด ต้องประกอบด้วยทั้งสามองค์ประกอบเสมอ แต่จะมีปริมาณมากน้อยแตกต่างกันไป โดยปกติบุคคลมักแสดงพฤติกรรมในทิศทางที่สอดคล้องกับเจตคติที่มีอยู่ แต่ก็ไม่เสมอไปทุกกรณี ในบางครั้งเรามีเจตคติอย่างหนึ่ง แต่ก็ได้ไม่ได้แสดงพฤติกรรมตามเจตคติที่มีอยู่ก็มี

จากที่กล่าวมา สรุปได้ว่า เจตคติ เป็นความรู้สึกเชื่อ สร้ทธาคือสิ่งหนึ่งสิ่งใด จนเกิดความพร้อมที่จะแสดงการกระทำออกมา ซึ่งอาจจะไปในทางบวกหรือลบก็ได้ ซึ่งการเกิดเจตคติได้นั้นต้องมีองค์ประกอบ 3 องค์ประกอบได้แก่ องค์ประกอบด้านความรู้ความเข้าใจ องค์ประกอบด้านความรู้สึกและอารมณ์ และองค์ประกอบด้านพฤติกรรม ซึ่งเจตคติไม่ได้เป็นเพียงพฤติกรรมเท่านั้น แต่ยังเป็นตัวการที่จะทำให้เกิดพฤติกรรมต่างๆ ด้วย

กรอบแนวคิดการวิจัยเชิงทฤษฎี (Theoretical Conceptual Framework)

จากการทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องของผู้วิจัยพบว่า มีลักษณะร่วมที่สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติพบว่า มีองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องที่จะทำให้ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุความสำเร็จตามเป้าหมายที่ได้ตั้งใจไว้ ซึ่งแต่ละแนวคิดของนักทฤษฎีและนักวิชาการตลอดจนข้อค้นพบของผู้ที่ได้ทำการศึกษาวิจัย ต่างก็มีข้อค้นพบทั้งที่คล้ายคลึงและแตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประเภทของนโยบายที่ศึกษาตลอดจนบริบทของการศึกษา ผู้วิจัยได้ทำการสังเคราะห์ข้อมูลเพื่อพัฒนาเป็นองค์ประกอบการนำนโยบายไปปฏิบัติและตัวแปรสังเกตในแต่ละองค์ประกอบ ซึ่งสามารถกำหนดเป็นร่างรูปแบบความสัมพันธ์ขององค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ ดังภาพประกอบ 2.18



ภาพประกอบ 2.18 กรอบแนวคิดในการวิจัยเชิงทฤษฎี (Theoretical Conceptual Framework)

บทที่ 3

วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่อง องค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) และวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ความมุ่งหมายหลักของงานวิจัยครั้งนี้ คือ เพื่อศึกษาองค์ประกอบ และเพื่อวิเคราะห์ยืนยันรูปแบบความสัมพันธ์ขององค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้กับข้อมูลเชิงประจักษ์ โดยผู้วิจัยดำเนินการวิจัยเป็น 2 ระยะ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ระยะที่ 1 การศึกษาองค์ประกอบและร่างรูปแบบเชิงสมมุติฐานการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้

การดำเนินการในระยะที่ 1 มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. จุดประสงค์

การดำเนินการในระยะที่ 1 มีจุดประสงค์เพื่อหาองค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติเพื่อนำไปร่างรูปแบบเชิงสมมุติฐานความสัมพันธ์ขององค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้

2. ผู้ให้ข้อมูล

ผู้ให้ข้อมูลในระยะนี้ ประกอบด้วย 2 กลุ่ม คือ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษาที่ให้สัมภาษณ์ จำนวน 5 คน และบุคลากรที่ปฏิบัติงานการประกันคุณภาพการศึกษาของมหาวิทยาลัยราชภัฏที่เป็นแนวปฏิบัติที่ดี (Good Practice) ที่เข้าร่วมการสนทนากลุ่ม จำนวน 8 คน โดยกำหนดคุณสมบัติ ดังนี้

2.1 คุณสมบัติของผู้ให้สัมภาษณ์

2.1.1 เป็นผู้บริหารที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษาจากหน่วยงานกลางซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัด ประกอบด้วย ผู้อำนวยการสำนักมาตรฐานและประเมินผลอุดมศึกษา และผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนการอุดมศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา จำนวน 2 คน (รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ปรากฏในภาคผนวก ก)

2.1.2 เป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติต่างๆ เพื่อส่งเสริม สนับสนุนและพัฒนาการดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษา ได้แก่ คณะอนุกรรมการ

พัฒนาการประกันคุณภาพการศึกษาภายในระดับอุดมศึกษา จำนวน 1 คน (รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ปรากฏในภาคผนวก ก)

2.1.3 เป็นผู้ที่ทำหน้าที่เป็นผู้ประเมินการประกันคุณภาพการศึกษาภายในสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา ในฐานะประธานคณะกรรมการตรวจประเมินประกันคุณภาพการศึกษาภายใน จำนวน 2 คน (รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ปรากฏในภาคผนวก ก)

2.1.4 เป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงในการปฏิบัติงานประกันคุณภาพการศึกษาของมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ ในระดับผู้อำนวยการ/หัวหน้างาน/หัวหน้ากลุ่มงานของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับมาตรฐานการศึกษา/การประกันคุณภาพการศึกษาของมหาวิทยาลัย จำนวน 1 คน (รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ปรากฏในภาคผนวก ก)

2.1 คุณสมบัติของผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่ม

ผู้ให้ข้อมูลในการสนทนากลุ่ม เลือกจากมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ที่มีแนวปฏิบัติที่ดี (Good Practice) โดยพิจารณาจากมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ที่มีผลการประเมินคุณภาพการศึกษาภายใน ประจำปีการศึกษา 2556 สูงสุด คือ มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่มีความถูกต้อง เป็นไปตามแนวทางการดำเนินการสนทนากลุ่ม จึงกำหนดจำนวนผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่ม จำนวน 8 คน โดยกำหนดคุณสมบัติของผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มคือ เป็นผู้มีประสบการณ์และปฏิบัติหน้าที่ด้านการประกันคุณภาพการศึกษา ประกอบด้วยผู้บริหาร จำนวน 2 คน คณาจารย์ จำนวน 2 คน และหัวหน้างานและเจ้าหน้าที่ จำนวน 4 คน (รายชื่อผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มปรากฏในภาคผนวก ก)

3. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยและวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

เครื่องมือที่ใช้ในระยะของการศึกษาองค์ประกอบและร่างรูปแบบเชิงสมมุติฐาน ความสัมพันธ์ขององค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ ได้แก่ การสัมภาษณ์แบบกึ่งมีโครงสร้าง (Semi-structured Interview) และการสนทนากลุ่ม (Focus Group) ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

3.1 การสัมภาษณ์แบบกึ่งมีโครงสร้าง

ผู้วิจัยจะดำเนินการตามขั้นตอน ดังต่อไปนี้

3.1.1 ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวกับองค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ เพื่อกำหนดโครงสร้างแนวคำถามในการสัมภาษณ์

3.1.2 สร้างคำถามการสัมภาษณ์ตามโครงสร้างแนวคำถามที่กำหนดไว้

3.1.3 นำแบบสัมภาษณ์ที่สร้างขึ้นเสนออาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์เพื่อ
ตรวจสอบความถูกต้องเหมาะสม และแก้ไขตามข้อเสนอแนะ

3.1.4 นำแบบสัมภาษณ์ที่ได้รับการแก้ไขตามข้อเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญไป
สัมภาษณ์ โดยในการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยขออนุญาตบันทึกภาพและเสียงและการจดบันทึก เพื่อเก็บ
รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับองค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติใน
มหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้

3.2 การสนทนากลุ่ม

ผู้วิจัยจะดำเนินการตามขั้นตอน ดังต่อไปนี้

3.2.1 ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบการนำนโยบายการ
ประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ เพื่อกำหนด โครงสร้างของ
ประเด็นการสนทนากลุ่ม

3.2.2 สร้างแนวทางการสนทนากลุ่มตามโครงสร้างแนวคำถามที่กำหนดไว้ซึ่ง
สามารถยืดหยุ่นและปรับเปลี่ยนได้ตามสถานการณ์

3.2.3 นำแนวทางการสนทนากลุ่มที่สร้างขึ้นเสนออาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์
เพื่อตรวจสอบความถูกต้องเหมาะสม และแก้ไขตามข้อเสนอแนะ

3.2.4 นำแนวทางการสนทนากลุ่มที่ปรับปรุงแก้ไขเรียบร้อยแล้วไปดำเนินการจัด
สนทนากลุ่ม

4. วิธีดำเนินการวิจัย

ผู้วิจัยดำเนินการโดยแบ่งเป็น 2 ขั้นตอน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

4.1 การร่างรูปแบบเชิงสมมุติฐานความสัมพันธ์ขององค์ประกอบการนำนโยบาย
การประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ โดยใช้วิธี
การสังเคราะห์เอกสาร

ในขั้นนี้เป็นการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบการนำนโยบาย
การประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ และ โดยมี
วิธีดำเนินการวิจัย ดังนี้

4.1.1 ศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร ตำรา บทความ รวมทั้งงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้ง
ในประเทศและต่างประเทศ เพื่อหาองค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไป
ปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้

4.1.2 สังเคราะห์องค์ประกอบ นิยามเชิงปฏิบัติการ และตัวบ่งชี้ของแต่ละองค์ประกอบของการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้

4.1.3 นำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาและสังเคราะห์ในเบื้องต้นมาร่างรูปแบบเชิงสมมติฐานความสัมพันธ์ขององค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้

4.1.4 กำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัยเชิงทฤษฎี (Theoretical Conceptual Framework)

4.2 การปรับปรุงร่างรูปแบบเชิงสมมติฐานความสัมพันธ์ขององค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้

ในการปรับปรุงร่างรูปแบบเชิงสมมติฐานความสัมพันธ์ขององค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการประกันคุณภาพการศึกษา และการจัดสนทนากลุ่มกับบุคลากรที่เป็นผู้บริหาร คณาจารย์และเจ้าหน้าที่ ที่ปฏิบัติงานการประกันคุณภาพการศึกษาของมหาวิทยาลัยที่ได้รับการคัดเลือกให้เป็นแนวปฏิบัติที่ดี มาปรับปรุงเพื่อให้ได้รูปแบบเชิงสมมติฐานความสัมพันธ์ขององค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ ที่มีความตรงเชิงเนื้อหา (Content Validity) มากยิ่งขึ้น

5. การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยใช้การวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลที่ได้มาจาก 3 แหล่ง คือ 1) การศึกษาเอกสาร ตำรา งานวิจัย 2) การสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ และ 3) การสนทนากลุ่มกับบุคลากรที่เป็นผู้บริหาร คณาจารย์และเจ้าหน้าที่ ที่ปฏิบัติงานการประกันคุณภาพการศึกษาของมหาวิทยาลัยที่ได้รับการคัดเลือกให้เป็นแนวปฏิบัติที่ดี โดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis)

ระยะที่ 2 การตรวจสอบความสอดคล้องกลมกลืนของรูปแบบเชิงสมมติฐานความสัมพันธ์ขององค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ กับข้อมูลเชิงประจักษ์

1. จุดประสงค์

การวิจัยในระยะที่ 2 นี้ผู้วิจัยใช้การวิจัยเชิงสำรวจ โดยมีจุดประสงค์เพื่อตรวจสอบ

ความสอดคล้องกลมกลืนระหว่างรูปแบบเชิงสมมุติฐานความสัมพันธ์ขององค์ประกอบการนำ
นโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้กับข้อมูล
เชิงประจักษ์

2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ คณะกรรมการประกันคุณภาพการศึกษาของ
มหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ ประกอบด้วยมหาวิทยาลัยราชภัฏ 6 แห่ง ได้แก่ มหาวิทยาลัย
ราชภัฏนครราชสีมา มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏ
อุบลราชธานี มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ และมหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิ จำนวนประชากร
ทั้งสิ้น 520 คน

2.2 การกำหนดกลุ่มตัวอย่าง (Sample Size)

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ คณะกรรมการประกันคุณภาพการศึกษา
ของมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ จำนวน 380 คน โดยในการกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่าง
ใช้อัตราส่วนของจำนวนตัวอย่างกับจำนวนตัวแปร การวิจัยครั้งนี้เลือกใช้อัตราส่วน 20 เท่า ต่อหนึ่ง
ตัวแปรอิสระ (Hair; et al, 1998 : 164-166) โดยมีจำนวนตัวแปรสังเกต 19 ตัว จึงได้ขนาดของกลุ่ม
ตัวอย่าง 380 คน วิธีการสุ่มกลุ่มตัวอย่างผู้วิจัยเลือกกลุ่มตัวอย่าง โดยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบกลุ่ม
(Cluster Random Sampling) ซึ่งเป็นการแบ่งประชากรที่ศึกษาออกเป็นกลุ่มโดยที่ประชากรแต่ละ
กลุ่มหมายถึง กลุ่มประชากรที่เป็นคณะกรรมการประกันคุณภาพการศึกษาของมหาวิทยาลัยราชภัฏ
กลุ่มอีสานใต้ 6 แห่ง ซึ่งแต่ละมหาวิทยาลัยมีกลุ่มประชากรทุกลักษณะคละกันอยู่โดยถือว่า
แต่ละกลุ่มเป็นตัวแทนประชากรได้ แล้วทำการแบ่งจำนวนขนาดของตัวอย่างออกตามจำนวน
กลุ่มประชากรที่เป็นคณะกรรมการประกันคุณภาพการศึกษาของแต่ละมหาวิทยาลัย โดยใช้สัดส่วน
ของประชากรแต่ละแห่ง เพื่อให้ได้กลุ่มตัวอย่างที่เหมาะสมและใช้การสุ่มตัวอย่างแบบง่าย
(Simple Random Sampling) เพื่อสุ่มตัวอย่างจากประชากรในแต่ละกลุ่มอีกครั้งหนึ่ง รายละเอียด
ดังแสดงในตาราง 3.1

ตาราง 3.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่างคณะกรรมการประกันคุณภาพการศึกษาของมหาวิทยาลัย ราชภัฏกลุ่มอีสานใต้

ลำดับที่	มหาวิทยาลัยราชภัฏ	จำนวนประชากร (คน)	จำนวนกลุ่มตัวอย่าง (คน)
1	ชัยภูมิ	108	79
2	บุรีรัมย์	107	78
3	สุรินทร์	90	66
4	ศรีสะเกษ	105	77
5	นครราชสีมา	75	55
6	อุบลราชธานี	35	25
	รวม	520	380

3. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยและวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้มีลักษณะเป็นแบบสอบถาม แบ่งออกเป็น 2 ตอน คือ ตอนที่ 1 เป็นแบบตรวจสอบรายการ (Check List) สอบถามเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ตอนที่ 2 เป็น แบบสอบถามประมาณค่า (Rating scale) 5 ระดับ เพื่อสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับองค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติ ในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ ตามตัวแปรแฝงและตัวแปรสังเกต ดังนี้

3.1 ตัวแปรแฝงสาระนโยบาย ประกอบด้วยตัวแปรสังเกต 5 ตัวแปร คือ ความชัดเจน การนำไปสู่การปฏิบัติ ตัวชี้วัดการบรรลุผลสำเร็จ ความสอดคล้อง และมาตรฐาน

3.2 ตัวแปรแฝงบทบาทหน่วยงานกลาง ประกอบด้วยตัวแปรสังเกต 3 ตัวแปร คือ การติดต่อสื่อสาร การสนับสนุน และการส่งเสริม

3.3 ตัวแปรแฝงคุณลักษณะหน่วยงานปฏิบัติ ประกอบด้วยตัวแปรสังเกต 4 ตัวแปร คือ การบริหารจัดการ ศักยภาพของบุคลากร การสนับสนุนจากองค์การ และวัฒนธรรมองค์การ

3.4 ตัวแปรแฝงภาวะผู้นำของผู้บริหาร ประกอบด้วยตัวแปรสังเกต 4 ตัวแปร คือ ลักษณะพิเศษ การสร้างแรงบันดาลใจ การกระตุ้นทางปัญญา และการมุ่งสัมพันธ์รายบุคคล

3.5 ตัวแปรแฝงเจตคติของบุคลากร ประกอบด้วยตัวแปรสังเกต 3 ตัวแปร คือ ความรู้ความเข้าใจ ความรู้สึก และการแสดงพฤติกรรม

สำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยได้ส่งแบบสอบถามถึงมหาวิทยาลัยราชภัฏทั้ง 6 แห่ง ด้วยตนเอง จำนวน 380 ชุด และไปเก็บแบบสอบถามคืนหลังจากส่งไปแล้วประมาณ สองสัปดาห์ ส่วนแบบสอบถามที่ได้กลับคืนมาไม่ครบและไม่สมบูรณ์ ผู้วิจัยได้ประสานกับ มหาวิทยาลัยนั้นๆ ด้วยตนเอง ซึ่งสามารถติดตามและรวบรวมแบบสอบถามได้จำนวนทั้งสิ้น 380 ฉบับ คิดเป็น ร้อยละ 100

4. วิธีดำเนินการวิจัย

ในระยะที่ 2 ของการวิจัยซึ่งเป็นการตรวจสอบความสอดคล้องกลมกลืนของรูปแบบเชิงสมมุติฐานความสัมพันธ์ขององค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้กับข้อมูลเชิงประจักษ์ ผู้วิจัยดำเนินการเป็น 3 ขั้นตอน คือ การสร้างแบบสอบถาม การตรวจสอบคุณภาพของแบบสอบถาม และการตรวจสอบความสอดคล้องกลมกลืนของรูปแบบเชิงสมมุติฐานความสัมพันธ์ขององค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้กับข้อมูลเชิงประจักษ์ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

4.1 การสร้างแบบสอบถามเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการวิจัย

4.1.1 ศึกษาเอกสาร แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับองค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติ

4.1.2 กำหนดนิยามเชิงปฏิบัติการของเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย โดยอาศัยฐานทฤษฎีและงานวิจัยจากการศึกษาใน ข้อ 4.2.1

4.1.3 กำหนดข้อคำถามของตัวแปรแฝง ตัวแปรสังเกต ตามกรอบตัวบ่งชี้และนิยามเชิงปฏิบัติการของตัวแปรสังเกตแต่ละตัว

4.2 การตรวจสอบคุณภาพของแบบสอบถาม มีรายละเอียดดังนี้

4.2.1 การตรวจสอบความตรงเชิงเนื้อหา (Content Validity) โดยนำแบบสอบถาม (ภาคผนวก ง) ที่ได้ปรับปรุงแก้ไขตามข้อเสนอแนะของอาจารย์ที่ปรึกษาไปให้ผู้เชี่ยวชาญ โดยคัดเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) จำนวน 5 ท่าน (รายชื่อผู้เชี่ยวชาญปรากฏในภาคผนวก ก) เป็นผู้ตรวจสอบความถูกต้องและครอบคลุมของเนื้อหา จากนั้นนำความเห็นของผู้เชี่ยวชาญมาวิเคราะห์หาค่าดัชนีความสอดคล้อง (Index of Item Objective Congruence : IOC) ทำการคัดเลือกข้อคำถามโดยใช้เกณฑ์ข้อคำถามที่มีค่า IOC ตั้งแต่ 0.50 ขึ้นไปมาจัดทำแบบสอบถาม ซึ่งผ่านเกณฑ์ จำนวน 72 ข้อ (ภาคผนวก ค) รวมทั้งปรับปรุงแก้ไขแบบสอบถามตามข้อเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญ แล้วนำไปให้อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ตรวจสอบความถูกต้องเหมาะสมอีกครั้งหนึ่งก่อนนำไปทดลองใช้ (Try Out)

4.2.2 การตรวจสอบความตรงตามโครงสร้าง (Construct Validity) ด้วยการตรวจสอบความเชื่อมั่น (Reliability) ของเครื่องมือวัด โดยนำแบบสอบถามที่ได้ผ่านการตรวจสอบความตรงตามเนื้อหาและได้ปรับปรุงแก้ไขแล้วไปทดลองใช้ (Try out) กับกลุ่มตัวอย่างที่ไม่ใช่ประชากรที่ใช้ในการวิจัย จำนวน 38 คน โดยการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) นำข้อมูลที่ได้ไปวิเคราะห์เพื่อตรวจสอบค่าคงที่ภายใน (Internal Consistency) ด้วยวิธีการสัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบาค (Cronbach's Alpha Coefficient) ได้ค่าสัมประสิทธิ์อัลฟาของแบบสอบถามรวมทั้งฉบับเท่ากับ 0.98 (ภาคผนวก ง)

4.3 การตรวจสอบความสอดคล้องกลมกลืนระหว่างรูปแบบเชิงสมมุติฐานความสัมพันธ์ขององค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้กับข้อมูลเชิงประจักษ์ โดยนำข้อมูลที่ได้จากการตอบแบบสอบถามมาวิเคราะห์ โดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน (Confirmatory Factor Analysis : CFA)

5. สถิติและการวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

5.1 การวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม โดยใช้สถิติเชิงพรรณนา คือ ค่าร้อยละ

5.2 การวิเคราะห์ระดับความคิดเห็นของคณะกรรมการประกันคุณภาพการศึกษาของมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ต่อองค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ โดยใช้สถิติเชิงพรรณนา ได้แก่ ค่าเฉลี่ย และ ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน

ผู้วิจัยกำหนดเกณฑ์ในการแปลความหมายค่าเฉลี่ย ดังนี้ (บุญชม ศรีสะอาด. 2554 : 100-103)

ค่าเฉลี่ยระหว่าง 4.51-5.00	หมายถึง เห็นด้วยมากที่สุดเกี่ยวกับ องค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏ
ค่าเฉลี่ยระหว่าง 3.51-4.50	หมายถึง เห็นด้วยมากเกี่ยวกับองค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏ
ค่าเฉลี่ยระหว่าง 2.51-3.50	หมายถึง เห็นด้วยปานกลางเกี่ยวกับ องค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏ
ค่าเฉลี่ยระหว่าง 1.51-2.50	หมายถึง เห็นด้วยน้อยเกี่ยวกับองค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏ

ค่าเฉลี่ยระหว่าง 1.00-1.50 หมายถึง เห็นด้วยมากที่สุดเกี่ยวกับ

องค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏอุดร

5.3 การตรวจสอบความเหมาะสมของข้อมูลที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์องค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ โดยวิเคราะห์ค่าเฉลี่ย ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ค่าสัมประสิทธิ์ความผันแปรของตัวแปรเพื่อตรวจสอบการกระจายตัวของข้อมูล ค่าความเบ้และความโด่งของตัวแปร เพื่อตรวจสอบการแจกแจงแบบปกติของตัวแปร ค่าเมทริกซ์สหสัมพันธ์ (Correlation Matrix) เพื่อตรวจสอบความสัมพันธ์ของตัวแปร และค่า KMO and Bartlett Test

5.4 การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรสังเกตโดยคำนวณหาค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์แบบเพียร์สัน (Pearson's Product Moment Coefficient) ค่าเมตริกสหสัมพันธ์ของตัวแปร เพื่อนำผลไปตรวจสอบความกลมกลืนกับข้อมูลเชิงประจักษ์ ด้วยโปรแกรมคอมพิวเตอร์สำเร็จรูป โดยผู้วิจัยกำหนดเกณฑ์การแปลผล ดังนี้ (ภัทรพร เกษสังข์, 2549 : 169-171)

0.81 – 1.00	หมายถึง	มีความสัมพันธ์กันระดับสูงมาก
0.61 – 0.80	หมายถึง	มีความสัมพันธ์กันระดับสูง
0.41 – 0.60	หมายถึง	มีความสัมพันธ์กันระดับปานกลาง
0.21 – 0.40	หมายถึง	มีความสัมพันธ์กันระดับค่อนข้างต่ำ
0.01 – 0.20	หมายถึง	มีความสัมพันธ์กันระดับต่ำ
0	หมายถึง	ไม่มีความสัมพันธ์กัน

5.5 การวิเคราะห์ ค่า MSA (Kaiser – Mayer - Olkin Measures of Sampling Adequace) เพื่อตรวจสอบความสามารถของตัวแปรแต่ละตัวที่สามารถทำนายได้ด้วยตัวแปรอื่น ทั้งนี้เพื่อนำมาพิจารณาความเหมาะสมของข้อมูลที่จะนำมาใช้วิเคราะห์องค์ประกอบ โดยผู้วิจัยใช้เกณฑ์การแปลผล ดังนี้ (Hair et al. 1998; อ้างถึงใน สุกมาศ อังศุโชติ และคณะ. 2551 : 97)

0.80 ขึ้นไป	หมายถึง	เหมาะสมที่จะวิเคราะห์องค์ประกอบดีมาก
0.70 – 0.79	หมายถึง	เหมาะสมที่จะวิเคราะห์องค์ประกอบดี
0.60 – 0.69	หมายถึง	เหมาะสมที่จะวิเคราะห์องค์ประกอบปานกลาง
0.50 – 0.59	หมายถึง	เหมาะสมที่จะวิเคราะห์องค์ประกอบน้อย
น้อยกว่า 0.50	หมายถึง	ไม่เหมาะสมที่จะวิเคราะห์องค์ประกอบ

5.6 การใช้สถิติอ้างอิงวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อตรวจสอบความสอดคล้องกลมกลืนระหว่างรูปแบบเชิงสมมติฐานกับข้อมูลเชิงประจักษ์ โดยใช้โปรแกรมลิสเรล (LISREL 8.8)

5.6.1 วิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน (Confirmatory Factor Analysis : CFA)

เพื่อตรวจสอบความสอดคล้องกลมกลืนระหว่างรูปแบบเชิงสมมติฐานกับข้อมูลเชิงประจักษ์ทุกองค์ประกอบ โดยการตรวจสอบความสอดคล้องของรูปแบบ (Goodness of Fit Measures) เพื่อศึกษาภาพรวมของรูปแบบว่าสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์เพียงใด (Joreskog & Sorbom, 1993 : 6-10) ซึ่งการรายงานดัชนีความกลมกลืน ของแฮร์และคณะ (Hair et al. 2010 : 672) เสนอแนะว่าควรรายงานดัชนีต่างๆ ที่ชี้วัดความกลมกลืนของข้อมูลที่โมเดลสร้างขึ้นกับข้อมูลเชิงประจักษ์ระหว่าง 3 ถึง 4 ดัชนี ก็เป็นการเพียงพอแล้วสำหรับการพิจารณาว่าข้อมูลที่โมเดลสร้างขึ้นกับข้อมูลเชิงประจักษ์มีความสอดคล้องกันหรือไม่ โดยต้องรายงานค่า ไค-สแควร์ และค่าองศาอิสระ (Degree of Freedom) เป็นหลัก พร้อมกับรายงานดัชนีแสดงความกลมกลืนอย่างสมบูรณ์ (Absolute Fit Indices) และดัชนีแสดงความกลมกลืนส่วนเพิ่ม (Incremental Fit Indices) หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ดัชนีแสดงความกลมกลืนเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Fit Indices) (Hair et al. 2010 : 668) อย่างน้อยกลุ่มละ 1 ดัชนี ซึ่งดัชนีแสดงความกลมกลืนอย่างสมบูรณ์ที่ใช้กันโดยทั่วไปประกอบด้วย ค่า ไค-สแควร์ ค่า GFI ค่า AGFI ค่า RMR ค่า SRMR ค่า RMSEA ส่วนดัชนีแสดงความกลมกลืนส่วนเพิ่ม (ดัชนีแสดงความกลมกลืนเชิงเปรียบเทียบ) ที่ใช้กันโดยทั่วไปประกอบด้วย ค่า NFI ค่า NNFI ค่า CFI สำหรับงานวิจัยนี้ ผู้วิจัยจะแสดงดัชนีที่ใช้ในการตรวจสอบความสอดคล้องกลมกลืนของรูปแบบเชิงสมมติฐานกับข้อมูลเชิงประจักษ์ ดังนี้

1. ค่าสถิติไค-สแควร์ (Chi-Square Statistics) เป็นค่าสถิติที่ใช้ทดสอบสมมติฐานทางสถิติว่า ฟังก์ชันความสอดคล้องมีค่าเป็นศูนย์ ถ้าค่าสถิติ ไค-สแควร์ มีค่าต่ำมากหรือยิ่งเข้าใกล้ศูนย์มากเท่าใด แสดงว่าข้อมูลโมเดลลิสเรลมีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ (Jöreskog & Sorbom, 1993: 122; Hair; et al. 2010: 666, Diamantopoulos & Sigauw, 2000 : 83) การตรวจสอบด้วยค่าสถิติไค-สแควร์ สามารถตรวจสอบได้สองทางคือ 1) ดูจากค่านัยสำคัญทางสถิติ (p-value) หากมีค่ามากกว่า 0.05 แสดงว่าข้อมูลโมเดลลิสเรลมีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ เพราะแสดงถึงการที่ข้อมูลโมเดลลิสเรลแตกต่างจากข้อมูลเชิงประจักษ์อย่างไม่มีนัยสำคัญ 2) ดูจากจำนวนเท่าของค่าสถิติไค-สแควร์ต่อค่าองศาอิสระ หากค่าสถิติไค-สแควร์มีค่าน้อยกว่า 3 เท่าของค่าองศาอิสระ ถือได้ว่า ข้อมูลโมเดลลิสเรลมีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ (Hair et al. 2010: 668)

2. ดัชนีวัดระดับความกลมกลืน (Goodness of Fit Index : GFI) ซึ่งเป็นอัตราส่วนของผลต่างระหว่างฟังก์ชันความกลมกลืนจากโมเดลก่อนและหลังปรับโมเดลกับฟังก์ชันความกลมกลืนก่อนปรับโมเดล ค่า GFI หากมีค่ามากกว่า 0.90 แสดงว่า โมเดลมีความกลมกลืนกับข้อมูลเชิงประจักษ์ (Hair; et al. 2010: 667, Kelloway. 1998: 27, Diamantopoulos; & Siguaw. 2000 : 87)

3. ค่าประมาณความคลาดเคลื่อนของรากกำลังสองเฉลี่ย (Root Mean Square of Approximation : RMSEA) เป็นค่าที่บ่งบอกถึงความไม่สอดคล้องของแบบจำลองที่สร้างขึ้นกับเมทริกซ์ความแปรปรวนร่วมของประชากร ซึ่ง บราวน์และคูเดค (Browne; & Cudeck. 1993 : 144) ได้อธิบายว่า ค่า RMSEA ที่น้อยกว่า 0.05 แสดงว่า มีความกลมกลืนสนิท เช่นเดียวกับมารูยามา (Maruyama. 1998 : 247) แต่อย่างไรก็ตาม ค่า RMSEA ที่ใช้ได้และถือว่าแบบจำลองที่สร้างขึ้นสอดคล้องกับโมเดลไม่ควรเกิน 0.08 ซึ่งสอดคล้องกับแฮร์และคณะ (Hair et al. 2010 : 667) และ เดียมานโทเปอลอสและซิกาว (Diamantopoulos; & Siguaw. 2000 : 85) ได้กล่าวไว้ในขณะที่ สไตเกอร์ (Steiger. 1990, citing Kelloway. 1998 : 27) กล่าวว่า ค่า RMSEA ที่ไม่เกิน 0.10 แสดงว่า มีความกลมกลืนดี ถ้าไม่เกิน 0.05 แสดงว่า มีความกลมกลืนดีมาก และถ้าไม่เกิน 0.01 แสดงว่า มีความกลมกลืนอย่างเด่นชัด (Outstanding Fit)

4. ค่าดัชนีความสอดคล้องแบบค่าการกระจายปกติ (Normed Fit Index : NFI) เป็นค่าอัตราส่วนระหว่างค่าส่วนต่างระหว่างค่าไค-สแควร์ ของแบบจำลองจากข้อมูลเชิงประจักษ์กับค่าไค-สแควร์ ของแบบจำลองสมมติฐาน (Null Model) กับ ค่าไค-สแควร์ ของแบบจำลองสมมติฐาน ค่าที่คำนวณได้จะมีค่าอยู่ระหว่าง 0 ถึง 1 ค่า NFI ที่เข้าใกล้ 1 แสดงว่า โมเดลอิสระมีความกลมกลืนกับข้อมูลเชิงประจักษ์มากกว่าแบบจำลองสมมติฐาน (Hair et al. 2010 : 668) เคลโลเวย์ (Kelloway. 1998 : 30) เสนอแนะว่า ค่า NFI ที่มีค่าเกิน 0.90 แสดงว่า โมเดลอิสระมีความกลมกลืนดี

5. ค่าดัชนีความสอดคล้องเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Fit Index : CFI) เป็นดัชนีที่ปรับปรุงมาจากค่า NFI เช่นเดียวกัน แต่เหมาะสำหรับข้อมูลการกระจายของค่าไค-สแควร์ ที่ไม่มีค่ากลาง (Noncentral Chi-Square Distribution) ค่า CFI ที่เกิน 0.90 แสดงว่าแบบจำลองที่สร้างขึ้นมีความกลมกลืนกับข้อมูลเชิงประจักษ์มากกว่าแบบจำลองสมมติฐาน (Kelloway. 1998: 31; Hair et al. 2010 : 668-669)

เกณฑ์ในการตรวจสอบความสอดคล้องระหว่างรูปแบบที่ผู้วิจัยพัฒนาขึ้นกับข้อมูลเชิงประจักษ์ สรุปได้ดังตาราง 3.2

ตาราง 3.2 สรุปเกณฑ์ที่ใช้ในการตรวจสอบความสอดคล้องกลมกลืนระหว่างรูปแบบ
เชิงสมมติฐานกับข้อมูลเชิงประจักษ์

ประเภท	ดัชนี	ระดับการยอมรับ ดัชนี
ค่าสถิติไค-สแควร์	1. ค่านัยสำคัญทางสถิติ (p-value)	มีค่ามากกว่า 0.05
	2. จำนวนเท่าของค่าสถิติ ไค-สแควร์ต่อค่าองศา อิสระ (χ^2/df)	น้อยกว่า 3 เท่าของ ค่าองศาอิสระ
ดัชนีแสดงความกลมกลืนอย่าง สัมบูรณ์ (Absolute Fit Indices)	1. ค่า GFI	มีค่า > 0.90
	2. ค่า RMSEA	มีค่า < 0.10
ดัชนีแสดงความกลมกลืนส่วน เพิ่ม (Incremental Fit Indices)	1. NFI	มีค่า > 0.90
	2. CFI	มีค่า > 0.90

5.6.2 การปรับรูปแบบ (Model Adjustment) หากผู้วิจัยจำเป็นต้องปรับรูปแบบ
การปรับรูปแบบจะทำโดยพิจารณาความเป็นไปได้เชิงทฤษฎี และอาศัยดัชนีปรับ โมเดล (Model
Modification Indices: MI) เป็นการปรับค่าที่โปรแกรมเสนอแนะหรือค่าที่มากที่สุดก่อน ซึ่งเป็น
ค่าสถิติเฉพาะของพารามิเตอร์แต่ละตัวมีค่าเท่ากับค่าไค-สแควร์ ที่ลดลง เมื่อกำหนดให้พารามิเตอร์
ตัวนั้นเป็นพารามิเตอร์อิสระหรือมีการผ่อนคลายข้อกำหนดเงื่อนไขบังคับของพารามิเตอร์นั้นได้
ด้วยการกำหนดความคลาดเคลื่อนในการวัดตัวแปรสังเกตและความคลาดเคลื่อนมีความสัมพันธ์กัน
ได้ (นงลักษณ์ วิรัชชัย, 2542)

บทที่ 4

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาองค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ และเพื่อวิเคราะห์ยืนยันรูปแบบองค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้กับข้อมูลเชิงประจักษ์ ผู้วิจัยเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลโดยแบ่งการนำเสนอผลการวิเคราะห์ออกเป็น 2 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 การวิเคราะห์ข้อมูลการดำเนินการวิจัยในระยะที่ 1 เป็นการศึกษาองค์ประกอบและร่างรูปแบบเชิงสมมุติฐานการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้

ตอนที่ 2 การวิเคราะห์ข้อมูลการดำเนินการวิจัยในระยะที่ 2 เป็นการตรวจสอบความสอดคล้องกลมกลืนของรูปแบบเชิงสมมุติฐานองค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้กับข้อมูลเชิงประจักษ์

ตอนที่ 1 การวิเคราะห์ข้อมูลการดำเนินการวิจัยในระยะที่ 1

สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลของการวิจัยในระยะที่ 1 เป็นการศึกษาองค์ประกอบและร่างรูปแบบเชิงสมมุติฐานความสัมพันธ์ขององค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ ผู้วิจัยได้ดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. การศึกษา วิเคราะห์ สังเคราะห์หลักการ ทฤษฎีและเนื้อหาอื่นที่เกี่ยวข้องจากตำรา เอกสารและงานวิจัย

ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยเริ่มจากการศึกษา วิเคราะห์ สังเคราะห์หลักการ ทฤษฎีและเนื้อหาอื่นที่เกี่ยวข้องจากตำรา เอกสารและงานวิจัย เกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติและการประกันคุณภาพการศึกษา โดยในส่วนของกรนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น พบว่าเนื่องจาก ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถอธิบายตัวแปรต่างๆ ที่ส่งผลให้นโยบายประสบความสำเร็จหรือจะล้มเหลว ทำให้นักวิชาการเกิดความสนใจเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยนำเอาผลการศึกษารณีต่างๆ มากำหนดเป็นตัวแปรของการนำนโยบายไป

ปฏิบัติ ซึ่งถูกนำมาสร้างเป็นตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติตามแนวคิดของนักวิชาการแต่ละท่านทั้งนักวิชาการไทยและต่างประเทศ รวมไปถึงการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบต่างๆ ที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากข้อมูลดังกล่าวผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ สังเคราะห์ และนำเสนอร่างรูปแบบเชิงสมมุติฐานความสัมพันธ์ขององค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัย ราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ ผลปรากฏว่าได้องค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ 7 องค์ประกอบ ได้แก่ 1) องค์ประกอบสาระนโยบาย 2) องค์ประกอบบทบาทหน่วยงานกลาง 3) องค์ประกอบคุณลักษณะหน่วยงานปฏิบัติ 4) องค์ประกอบทรัพยากร 5) องค์ประกอบภาวะผู้นำของผู้บริหาร 6) องค์ประกอบเจตคติของบุคลากร และ 7) องค์ประกอบสภาพแวดล้อม หลังจากนั้นผู้วิจัยนำมาร่างรูปแบบความสัมพันธ์ขององค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้เชิงสมมุติฐาน ซึ่งแสดงรายละเอียดไปแล้วในกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีของบทที่ 2

2. การปรับปรุงร่างรูปแบบความสัมพันธ์ขององค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ โดยใช้ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ และการสนทนากลุ่มกับมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ที่เป็นแนวปฏิบัติที่ดี (Good Practice)

ในขั้นตอนนี้ผู้วิจัยทำการปรับปรุงตัวแปร โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ (Interview) และสนทนากลุ่ม (Focused Group) กับมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ที่เป็นแนวปฏิบัติที่ดี (Good Practice) เพื่อให้ได้ข้อมูลที่มีความตรงเชิงเนื้อหา (Content Validity) มากยิ่งขึ้น โดยผู้เชี่ยวชาญที่ให้สัมภาษณ์ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัด จำนวน 2 คน ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักมาตรฐานและประเมินผลอุดมศึกษา และผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนการอุดมศึกษา คณะอนุกรรมการพัฒนาการประกันคุณภาพการศึกษาภายในระดับอุดมศึกษา จำนวน 1 คน ผู้ประเมินคุณภาพการศึกษาภายใน จำนวน 1 คน และผู้อำนวยการสำนักมาตรฐานและประกันคุณภาพการศึกษาภายในมหาวิทยาลัย จำนวน 1 คน รวมทั้งหมด 5 คน ส่วนการสนทนากลุ่ม (Focus Group) ผู้ให้ข้อมูล เลือกจากมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ที่มีแนวปฏิบัติที่ดี (Good Practice) โดยพิจารณาจากมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ที่มีผลการประเมินคุณภาพการศึกษาภายใน ประจำปีการศึกษา 2556 สูงสุด คือ มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ โดยมีผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่ม จำนวน 8 คน คัดเลือกจากผู้ที่มีประสบการณ์และปฏิบัติหน้าที่ด้านการประกันคุณภาพการศึกษาโดยตรง

ประกอบด้วยผู้บริหาร จำนวน 2 คน คณาจารย์ จำนวน 2 คน และหัวหน้างานและเจ้าหน้าที่ จำนวน 4 คน จากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญและการสนทนากลุ่ม ผู้วิจัยได้นำมาปรับปรุง ตัวแปรแฝงและตัวแปรสังเกตเพื่อใช้ในการวิจัย สามารถสรุปได้ดังตาราง 4.1

ตาราง 4.1 เปรียบเทียบองค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติใน มหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ ระหว่างการสังเคราะห์เอกสาร และการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญและการสนทนากลุ่ม

การสังเคราะห์เอกสาร	การสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญและการสนทนากลุ่ม	ผลการปรับองค์ประกอบ
สาระนโยบาย ความชัดเจน การนำไปสู่การปฏิบัติ ตัวชี้วัดการบรรลุผลสำเร็จ ความสอดคล้อง มาตรฐาน	สาระนโยบาย ความชัดเจน การนำไปสู่การปฏิบัติ ตัวชี้วัดการบรรลุผลสำเร็จ ความสอดคล้อง มาตรฐาน	คงเดิม
บทบาทหน่วยงานกลาง การติดต่อสื่อสาร การสนับสนุน การส่งเสริม	บทบาทหน่วยงานกลาง การติดต่อสื่อสาร การสนับสนุน การส่งเสริม	คงเดิม
คุณลักษณะหน่วยงานปฏิบัติ การบริหารจัดการ ศักยภาพของบุคลากร การสนับสนุนจากองค์การ วัฒนธรรมองค์การ	คุณลักษณะหน่วยงานปฏิบัติ การบริหารจัดการ ศักยภาพของบุคลากร การสนับสนุนจากองค์การ วัฒนธรรมองค์การ	คงเดิม
ภาวะผู้นำของผู้บริหาร ลักษณะพิเศษ การสร้างแรงบันดาลใจ การกระตุ้นทางปัญญา การมุ่งสัมพันธ์เป็นรายคน	ภาวะผู้นำของผู้บริหาร ลักษณะพิเศษ การสร้างแรงบันดาลใจ การกระตุ้นทางปัญญา การมุ่งสัมพันธ์เป็นรายคน	คงเดิม

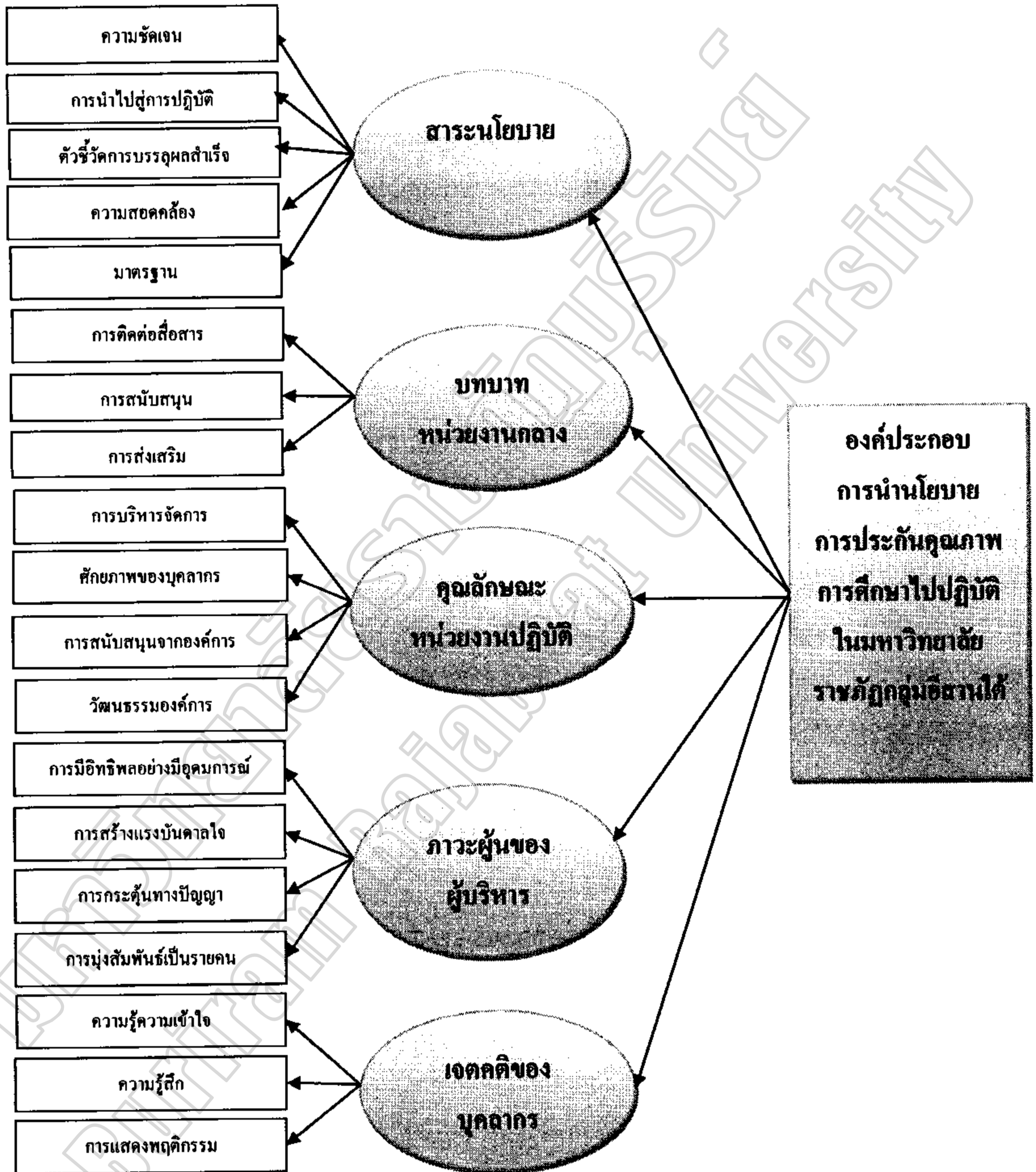
ตาราง 4.1 (ต่อ)

การตั้งเคราะห์เอกสาร	การสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ และการสนทนากลุ่ม	ผลการปรับองค์ประกอบ
เจตคติของบุคลากร ความรู้ความเข้าใจ ความรู้สึกร การแสดงพฤติกรรม	เจตคติของบุคลากร ความรู้ความเข้าใจ ความรู้สึกร การแสดงพฤติกรรม	คงเดิม
สภาพแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคม การเมือง		ตัดออก
ทรัพยากร บุคคล สิ่งอำนวยความสะดวก		มีการเปลี่ยนแปลงโดย ปรับให้ไปรวมอยู่ใน องค์ประกอบบทบาท หน่วยงานกลางและ องค์ประกอบคุณลักษณะ หน่วยงานปฏิบัติ

จากตาราง 4.1 พบว่า องค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติ ในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ โดยการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญและการสนทนากลุ่ม ผู้วิจัยได้ตัด องค์ประกอบสภาพแวดล้อมออก อันประกอบด้วยสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เนื่องจากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญและการสนทนากลุ่มพบว่า เนื่องจากนโยบายประกันคุณภาพการศึกษาถือเป็นนโยบายระดับชาติเพื่อขับเคลื่อนการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพ ที่มุ่งพัฒนาคนให้มี ความรู้ความสามารถเพื่อนำความรู้ไปพัฒนาประเทศให้มีความเจริญมั่นคงและ มั่งคั่ง และสามารถแข่งขันกับนานาประเทศได้ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการสร้างมาตรฐานในการจัด การศึกษา ประกอบกับนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาจัดเป็นนโยบายด้านการศึกษาที่เป็น ลายลักษณ์อักษรอันเป็นกฎหมาย ที่อยู่ในรูปของพระราชบัญญัติ ได้แก่ พระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และกฎกระทรวงว่าด้วยระบบหลักเกณฑ์ และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษา พ.ศ. 2553 ทำให้ในการดำเนินการนำนโยบายไปปฏิบัติได้รับ

ผลกระทบจากองค์ประกอบสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ค่อนข้างน้อย ส่วนองค์ประกอบ
 ทรัพยากร ผู้วิจัยได้มีการปรับโดยนำไปรวมไว้ในองค์ประกอบบทบาทหน่วยงานกลาง และ
 องค์ประกอบคุณลักษณะหน่วยงานปฏิบัติ ซึ่งทั้งสององค์ประกอบมีส่วนเกี่ยวข้องกับการสนับสนุน
 ด้านทรัพยากรในการดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษา ดังนั้นองค์ประกอบการนำนโยบาย
 การประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติ ซึ่งจากเดิมมี 7 องค์ประกอบ เมื่อถูกปรับใหม่จึงเหลือเพียง
 5 องค์ประกอบ ได้แก่ 1) องค์ประกอบสาระนโยบาย 2) องค์ประกอบบทบาทหน่วยงานกลาง
 3) องค์ประกอบคุณลักษณะหน่วยงานปฏิบัติ 4) องค์ประกอบภาวะผู้นำของผู้บริหาร และ
 5) องค์ประกอบเจตคติของบุคลากร โดยมีตัวแปรสังเกตทั้งสิ้นจำนวน 19 ตัวแปร ได้แก่
 1) ความชัดเจน 2) การนำไปสู่การปฏิบัติ 3) ตัวชี้วัดการบรรลุผลสำเร็จ 4) ความสอดคล้อง
 5) มาตรฐาน 6) การติดต่อสื่อสาร 7) การสนับสนุน 8) การส่งเสริม 9) การบริหารจัดการ
 10) ศักยภาพของบุคลากร 11) การสนับสนุนจากองค์การ 12) วัฒนธรรมองค์การ 13) ลักษณะพิเศษ
 14) การสร้างแรงบันดาลใจ 15) การกระตุ้นทางปัญญา 16) การมุ่งสัมพันธ์เป็นรายคน 17) ความรู้
 ความเข้าใจ 18) ความรู้สึก และ 19) การแสดงพฤติกรรม

ผลที่ได้จากการปรับปรุงรูปแบบความสัมพันธ์องค์ประกอบการนำนโยบายการประกัน
 คุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ โดยใช้ข้อมูลที่ได้จาก
 การสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญและการสนทนากลุ่มกับมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ที่เป็นแนวปฏิบัติ
 ที่ดี (Good Practice) ดังแสดงในภาพประกอบ 4.1



ภาพประกอบ 4.1 รูปแบบความสัมพันธ์องค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ที่ปรับปรุงแล้วหลังการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญและการสนทนากลุ่ม

ตอนที่ 2 การวิเคราะห์ข้อมูลการดำเนินการวิจัยในระยะที่ 2

เป็นการตรวจสอบความสอดคล้องกลมกลืนของรูปแบบเชิงสมมุติฐานองค์ประกอบ การนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ กับข้อมูลเชิงประจักษ์

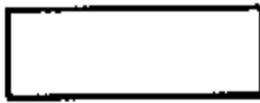

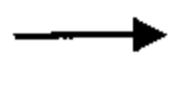
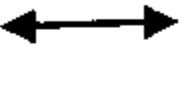
เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกัน ผู้วิจัยกำหนดสัญลักษณ์และอักษรย่อที่ใช้ในการนำเสนอผลวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

สัญลักษณ์ทางสถิติ ประกอบด้วย

\bar{X}	แทน	ค่าเฉลี่ย (Mean)
<i>S.D.</i>	แทน	ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation)
<i>SE</i>	แทน	ความคลาดเคลื่อนมาตรฐาน (Standard Error)
<i>CV</i>	แทน	สัมประสิทธิ์การกระจาย (Coefficient of Variation)
<i>MAX</i>	แทน	คะแนนสูงสุด (Maximum)
<i>MIN</i>	แทน	คะแนนต่ำสุด (Minimum)
<i>SK</i>	แทน	ค่าความเบ้ (Skewness)
Z_{sk}	แทน	ค่าความเบ้มาตรฐาน (Standard Skewness)
<i>KU</i>	แทน	ค่าความโค้ง (Kurtosis)
Z_{Ku}	แทน	ค่าความโค้งมาตรฐาน (Standard Kurtosis)
<i>r</i>	แทน	ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์เพียร์สัน (Pearson's Product Moment Correlation Coefficient)
λ	แทน	ค่าน้ำหนักองค์ประกอบ (Loading Factor)
R^2	แทน	สัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์เชิงพหุคูณกำลังสอง (Square Multiple Correlation)
<i>SE</i>	แทน	ค่าความคลาดเคลื่อนมาตรฐาน
<i>KMO</i>	แทน	ค่าดัชนีไกเซอร์-ไมเยอร์-ฮอลคิน (Kaiser-Meyer-Okin)
χ^2	แทน	ค่าไค-สแควร์ (Chi-square Statistics)
<i>df</i>	แทน	องศาอิสระ (Degree of Freedom)
<i>GFI</i>	แทน	ดัชนีวัดความสอดคล้อง/กลมกลืนของรูปแบบ (Goodness of Fit Index)
<i>RMSEA</i>	แทน	ค่าดัชนีรากที่สองเฉลี่ยของความคลาดเคลื่อนในการประมาณค่า (Root Mean Square Error of Approximation)

<i>NFI</i>	แทน	ดัชนีวัดความสอดคล้องเชิงสัมพัทธ์ (Normed Fit Index)
<i>CFI</i>	แทน	ค่าเฉลี่ยของความคลาดเคลื่อน (Root Mean Square Residual)
สัญลักษณ์ที่ใช้แทนตัวแปรแฝง 5 ตัว ประกอบด้วย		
PC	แทน	สาระนโยบาย (Policy Content)
RO	แทน	บทบาทหน่วยงานกลาง (Role of the Central Organization)
CO	แทน	คุณลักษณะหน่วยงานปฏิบัติ (Characteristics of the Organization)
LA	แทน	ภาวะผู้นำของผู้บริหาร (Leadership of the Administrators)
AP	แทน	เจตคติของบุคลากร (Attitude of the Personnel)
สัญลักษณ์ที่ใช้แทนตัวแปรสังเกต 19 ตัว ประกอบด้วย		
PC1	แทน	ความชัดเจน (Policy Content 1)
PC2	แทน	การนำไปสู่การปฏิบัติ (Policy Content 2)
PC3	แทน	ตัวชี้วัดการบรรลุผลสำเร็จ (Policy Content 3)
PC4	แทน	ความสอดคล้อง (Policy Content 4)
PC5	แทน	มาตรฐาน (Policy Content 5)
CM	แทน	การติดต่อสื่อสาร (Communication)
SP	แทน	การสนับสนุน (Support)
PM	แทน	การส่งเสริม (Promotion)
SM	แทน	การบริหารจัดการ (Structure and Management)
PP	แทน	ศักยภาพของบุคลากร (Potentiality of the Personnel)
SO	แทน	การสนับสนุนจากองค์กร (Supported by Organization)
OC	แทน	วัฒนธรรมองค์กร (Organization Culture)
II	แทน	ลักษณะพิเศษ (Idealized Influence)
IM	แทน	การสร้างแรงบันดาลใจ (Inspiration Motivation)
IS	แทน	การกระตุ้นทางปัญญา (Intellectual Stimulation)
IC	แทน	การมุ่งสัมพันธ์รายบุคคล (Individualized Consideration)
CG	แทน	ความรู้ความเข้าใจ (Cognitive)
AF	แทน	ความรู้สึก (Affective)
BH	แทน	การแสดงพฤติกรรม (Behavioral)

สัญลักษณ์ที่ใช้แทนความสัมพันธ์ของตัวแปรสังเกตและตัวแปรแฝง ประกอบด้วย

-  หมายถึง ตัวแปรสังเกต
 หมายถึง ตัวแปรแฝง
 หมายถึง ความสัมพันธ์ของรูปแบบระหว่างตัวแปรแฝงและตัวแปรสังเกต
 หมายถึง สหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร

เมื่อได้กำหนดสัญลักษณ์และอักษรย่อที่ใช้ในการนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลแล้ว ผู้วิจัยขอนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลตามลำดับ ดังนี้

1. การวิเคราะห์ค่าสถิติพื้นฐานข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ซึ่งเป็นคณะกรรมการประกันคุณภาพการศึกษาของมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ ดังแสดงในตาราง 4.2

ตาราง 4.2 ความถี่และร้อยละของข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

(n=380)

สถานภาพของผู้ตอบ	จำนวน	ร้อยละ
เพศ		
ชาย	166	43.68
หญิง	214	56.32
อายุ		
ไม่เกิน 40 ปี	243	63.95
41-50 ปี	104	27.37
มากกว่า 50 ปี	33	8.68
ระดับการศึกษา		
ปริญญาตรี	125	32.90
ปริญญาโท	185	48.68
ปริญญาเอก	70	18.42

ตาราง 4.2 (ต่อ)

สถานภาพของผู้ตอบ	จำนวน	ร้อยละ
สังกัด		
มหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิ	79	20.79
มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์	78	20.53
มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์	66	17.37
มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ	77	20.26
มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา	55	14.47
มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี	25	6.58
ประสบการณ์การทำงานด้านการประกันคุณภาพการศึกษา		
ต่ำกว่า 4 ปี	229	60.26
4 ปี ขึ้นไป	151	39.74
ตำแหน่งทางการบริหาร		
รองอธิการบดี/ผู้ช่วยอธิการบดี	13	3.42
คณบดี	11	2.90
รองคณบดี/ผู้ช่วยคณบดี	46	12.11
ผู้อำนวยการ/รองผู้อำนวยการ	28	7.37
หัวหน้าสำนักงานคณบดี	3	0.79
หัวหน้างาน	33	8.68
หัวหน้าภาควิชา/สาขาวิชา/กลุ่มวิชา	60	15.79
ไม่มีตำแหน่งทางการบริหาร	153	40.26
อื่นๆ	33	8.68
ประสบการณ์การในทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจประเมินคุณภาพ		
ไม่เคยเป็นผู้ตรวจประเมินคุณภาพ	287	75.53
เคยเป็นผู้ตรวจประเมินคุณภาพ	93	24.47

จากตาราง 4.2 พบว่า สถานภาพของคณะกรรมการประกันคุณภาพการศึกษา จำแนกได้ ดังนี้

จำแนกตามเพศ ดังนี้ เป็นเพศชาย จำนวน 166 คน คิดเป็นร้อยละ 43.68 และเป็นเพศหญิง จำนวน 214 คน คิดเป็นร้อยละ 56.32

จำแนกตามอายุ ดังนี้ อายุไม่เกิน 40 ปี จำนวน 243 คน คิดเป็นร้อยละ 63.95 อายุ 41-50 ปี จำนวน 104 คน คิดเป็นร้อยละ 27.37 อายุมากกว่า 50 ปี จำนวน 33 คน คิดเป็นร้อยละ 8.68

จำแนกตามระดับการศึกษา ดังนี้ การศึกษาระดับปริญญาตรี จำนวน 125 คน คิดเป็นร้อยละ 32.90 การศึกษาระดับปริญญาโท จำนวน 185 คน คิดเป็นร้อยละ 48.68 และการศึกษาระดับปริญญาเอก จำนวน 70 คน คิดเป็นร้อยละ 18.42

จำแนกตามมหาวิทยาลัยที่สังกัด ดังนี้ สังกัดมหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิ จำนวน 79 คน คิดเป็นร้อยละ 20.79 สังกัดมหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ จำนวน 78 คน คิดเป็นร้อยละ 20.53 สังกัดมหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ จำนวน 66 คน คิดเป็นร้อยละ 17.37 สังกัดมหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ จำนวน 77 คน คิดเป็นร้อยละ 20.26 สังกัดมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา จำนวน 55 คน คิดเป็นร้อยละ 14.47 สังกัดมหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี จำนวน 25 คน คิดเป็นร้อยละ 6.58

จำแนกตามประสบการณ์การทำงานด้านการประกันคุณภาพการศึกษา ดังนี้ ประสบการณ์น้อยกว่า 4 ปี จำนวน 229 คน คิดเป็นร้อยละ 60.26 ประสบการณ์ 4 ปี ขึ้นไป จำนวน 151 คน คิดเป็นร้อยละ 39.74

จำแนกตามตำแหน่งทางการบริหารมีตำแหน่งการบริหาร ดังนี้ เป็นรองอธิการบดี/ผู้ช่วยอธิการบดี จำนวน 13 คน คิดเป็นร้อยละ 3.42 คณบดีจำนวน 11 คน คิดเป็นร้อยละ 2.90 รองคณบดี/ผู้ช่วยคณบดี จำนวน 46 คน คิดเป็นร้อยละ 12.11 ผู้อำนวยการ/รองผู้อำนวยการ จำนวน 28 คน คิดเป็นร้อยละ 7.37 หัวหน้าสำนักงานคณบดี จำนวน 3 คน คิดเป็นร้อยละ 0.79 หัวหน้างาน จำนวน 33 คน คิดเป็นร้อยละ 8.68 หัวหน้าภาควิชา/สาขาวิชา/กลุ่มวิชา จำนวน 60 คน คิดเป็นร้อยละ 15.79 ไม่มีตำแหน่งทางการบริหาร จำนวน 153 คน คิดเป็นร้อยละ 40.26 และอื่นๆ (เจ้าหน้าที่ นักวิจัย และนักวิชาการศึกษา) จำนวน 33 คน คิดเป็นร้อยละ 8.68

จำแนกตามประสบการณ์ในการทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจประเมินคุณภาพ ดังนี้ เป็นผู้ที่ไม่เคยเป็นผู้ตรวจประเมินคุณภาพ จำนวน 287 คน คิดเป็นร้อยละ 75.53 เคยเป็นผู้ตรวจประเมินคุณภาพ จำนวน 93 คน คิดเป็นร้อยละ 24.47

2. ผลการวิเคราะห์ระดับความคิดเห็นของคณะกรรมการประกันคุณภาพการศึกษาของมหาวิทยาลัยต่อองค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้

ผลการวิเคราะห์ระดับความคิดเห็นของคณะกรรมการประกันคุณภาพการศึกษาต่อองค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ ดังแสดงในตาราง 4.3

ตาราง 4.3 ค่าเฉลี่ย ค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐาน ของตัวแปรองค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้

ตัวแปร	ระดับความคิดเห็นต่อองค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้			
	\bar{X}	S.D.	ความหมาย	ลำดับ
1. องค์ประกอบสาระนโยบาย (PC)	4.08	0.57	มาก	1
1.1 ความชัดเจน (PC1)	4.17	0.65	มาก	1
1.2 การนำไปสู่การปฏิบัติ (PC2)	4.04	0.67	มาก	3
1.3 ตัวชี้วัดการบรรลุผลสำเร็จ (PC3)	4.05	0.72	มาก	2
1.4 ความสอดคล้อง (PC4)	4.12	0.71	มาก	4
1.5 มาตรฐาน (PC5)	4.00	0.71	มาก	5
2. องค์ประกอบบทบาทหน่วยงานกลาง (RO)	3.81	0.59	มาก	3
2.1 การติดต่อสื่อสาร (CM)	3.86	0.63	มาก	1
2.2 การสนับสนุน (SP)	3.78	0.64	มาก	2
2.3 การส่งเสริม (PM)	3.79	0.63	มาก	3
3. องค์ประกอบคุณลักษณะหน่วยงานปฏิบัติ (CO)	3.83	0.55	มาก	2
3.1 การบริหารจัดการ (SM)	3.81	0.58	มาก	3
3.2 ศักยภาพของบุคลากร (PP)	3.84	0.66	มาก	2
3.3 การสนับสนุนจากองค์กร (SO)	3.74	0.67	มาก	4
3.4 วัฒนธรรมองค์กร (OC)	3.92	0.65	มาก	1
4. องค์ประกอบภาวะผู้นำของผู้บริหาร (LA)	3.80	0.67	มาก	4
4.1 ลักษณะพิเศษ (II)	3.82	0.73	มาก	1
4.2 การสร้างแรงบันดาลใจ (IM)	3.84	0.71	มาก	2
4.3 การกระตุ้นทางปัญญา (IS)	3.76	0.74	มาก	4

ตาราง 4.3 (ต่อ)

ตัวแปร	ระดับความคิดเห็นต่อองค์ประกอบการนำนโยบาย การประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติ ในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้			
	\bar{X}	S.D.	ความหมาย	ลำดับ
4.4 การมุ่งสัมพันธ์เป็นรายคน (IC)	3.77	0.70	มาก	3
5. องค์ประกอบเจตคติของบุคลากร (AP)	3.77	0.66	มาก	5
5.1 ความรู้ความเข้าใจ (CG)	3.77	0.74	มาก	2
5.2 ความรู้สึก (AF)	3.71	0.77	มาก	3
5.3 การแสดงพฤติกรรม (BH)	3.83	0.70	มาก	1

จากตาราง 4.3 พบว่า โดยภาพรวมคณะกรรมการประกันคุณภาพการศึกษามีระดับความคิดเห็นต่อองค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติ อยู่ในระดับมากทุกองค์ประกอบ โดยองค์ประกอบที่คณะกรรมการประกันคุณภาพการศึกษามีระดับความคิดเห็นมากที่สุด คือ องค์ประกอบสาระนโยบาย ($\bar{x} = 4.08$) รองลงมา คือ องค์ประกอบคุณลักษณะหน่วยงานปฏิบัติ องค์ประกอบบทบาทหน่วยงานกลาง องค์ประกอบภาวะผู้นำของผู้บริหาร และองค์ประกอบเจตคติของบุคลากร ตามลำดับ ($\bar{x} = 3.83, 3.81, 3.80, 3.77$)

3. ผลการตรวจสอบความเหมาะสมของข้อมูลที่น่ามาใช้ในการวิเคราะห์องค์ประกอบ
การตรวจสอบความเหมาะสมของข้อมูลที่น่ามาใช้ในการวิเคราะห์องค์ประกอบนี้
เนื่องมาจากการวิเคราะห์ข้อมูล โดยใช้วิธีการวิเคราะห์องค์ประกอบมีข้อตกลงบางประการที่ผู้วิจัย
ควรตรวจสอบข้อมูลก่อนที่จะนำข้อมูลมาวิเคราะห์ ซึ่งผู้วิจัยทำการตรวจสอบโดยการวิเคราะห์
ค่าสถิติของตัวแปรที่ศึกษา ได้แก่ ค่าสัมประสิทธิ์ความผันแปรของตัวแปรเพื่อตรวจสอบ
การกระจายตัวของข้อมูล ค่าความเบ้และความโค้งของตัวแปร เพื่อตรวจสอบการแจกแจงแบบปกติ
ของตัวแปร ค่าเมทริกซ์สหสัมพันธ์ (Correlation Matrix) เพื่อตรวจสอบความสัมพันธ์ของตัวแปร
และค่า KMO and Bartlett Test เพื่อพิจารณาว่าข้อมูลมีความเหมาะสมที่จะนำมาวิเคราะห์
องค์ประกอบหรือไม่ ดังแสดงรายละเอียดตามตาราง 4.4 -4.7

ตาราง 4.4 ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และค่าสัมประสิทธิ์ความผันแปรของตัวแปรสังเกต

ตัวแปรสังเกต	MIN	MAX	\bar{X}	S.D.	CV (%)
ความชัดเจน (PC1)	2.00	5.00	4.17	0.65	15.59
การนำไปสู่การปฏิบัติ (PC2)	2.00	5.00	4.04	0.67	16.58
ตัวชี้วัดการบรรลุผลสำเร็จ (PC3)	2.00	5.00	4.05	0.72	17.78
ความสอดคล้อง (PC4)	2.00	5.00	4.12	0.71	17.23
มาตรฐาน (PC5)	2.00	5.00	4.00	0.71	17.75
การติดต่อสื่อสาร (CM)	2.00	5.00	3.86	0.63	16.32
การสนับสนุน (SP)	1.25	5.00	3.78	0.64	16.93
การส่งเสริม (PM)	2.00	5.00	3.79	0.63	16.62
การบริหารจัดการ (SM)	2.00	5.00	3.81	0.58	15.22
ศักยภาพของบุคลากร (PP)	1.80	5.00	3.84	0.66	17.19
การสนับสนุนจากองค์กร (SO)	1.50	5.00	3.74	0.67	17.91
วัฒนธรรมองค์กร (OC)	1.71	5.00	3.92	0.65	16.58
ลักษณะพิเศษ (II)	1.60	5.00	3.82	0.73	19.11
การสร้างแรงบันดาลใจ (IM)	1.75	5.00	3.84	0.71	18.49
การกระตุ้นทางปัญญา (IS)	1.60	5.00	3.76	0.74	19.68
การมุ่งสัมพันธ์เป็นรายคน (IC)	1.75	5.00	3.77	0.70	18.57
ความรู้ความเข้าใจ (CG)	1.00	5.00	3.77	0.74	19.63
ความรู้สึกรัก (AF)	1.00	5.00	3.71	0.77	20.75
การแสดงพฤติกรรม (BH)	2.00	5.00	3.83	0.70	18.28

จากตาราง 4.4 พบว่า ตัวแปรสังเกตทุกตัวมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับใกล้เคียงกัน โดยตัวแปรสังเกตเรื่อง ความชัดเจน (PC1) มีค่าเฉลี่ยมากกว่าตัวแปรสังเกตอื่นๆ ($\bar{x} = 4.17$) และ ตัวแปรสังเกต เรื่อง ความรู้สึก (AF) มีค่าเฉลี่ยน้อยกว่าตัวแปรสังเกตอื่นๆ ($\bar{x} = 3.71$) และเมื่อเปรียบเทียบการกระจายตัวของตัวแปรสังเกต พบว่า ตัวแปรสังเกตทุกตัวมีการกระจายตัวของข้อมูลใกล้เคียงกัน โดยตัวแปรสังเกตเรื่อง ความรู้สึก (AF) มีการกระจายตัวของข้อมูลมากกว่าตัวแปรสังเกตอื่นๆ ($CV = 20.75$) และตัวแปรสังเกต เรื่อง การบริหารจัดการ (SM) จะมีการกระจายตัวของข้อมูลน้อยกว่าตัวแปรสังเกตอื่นๆ ($CV = 15.22$)

ตาราง 4.5 ค่าความเบ้และความโค้งของตัวแปรสังเกต

ตัวแปรสังเกตได้	SK	Z_{sk}	KU	Z_{ku}
ความชัดเจน (PC1)	-0.24	-0.22	-0.44	-0.78
การนำไปสู่การปฏิบัติ (PC2)	-0.10	-0.09	-0.61	-1.09
ตัวชี้วัดการบรรลุผลสำเร็จ (PC3)	-0.20	-0.18	-0.63	-1.13
ความสอดคล้อง (PC4)	-0.32	-0.28	-0.50	-0.90
มาตรฐาน (PC5)	-0.22	-0.20	-0.36	-0.64
การติดต่อสื่อสาร (CM)	-0.11	-0.10	-0.48	-0.86
การสนับสนุน (SP)	-0.29	-0.25	-0.05	-0.08
การส่งเสริม (PM)	-0.18	-0.16	-0.44	-0.79
การบริหารจัดการ (SM)	-0.27	-0.24	-0.36	-0.63
ศักยภาพของบุคลากร (PP)	-0.25	-0.22	-0.47	-0.83
การสนับสนุนจากองค์กร (SO)	-0.18	-0.16	-0.32	-0.57
วัฒนธรรมองค์กร (OC)	-0.44	-0.39	0.11	0.19
ลักษณะพิเศษ(II)	-0.25	-0.22	0.06	-0.11
การสร้างแรงบันดาลใจ (IM)	-0.20	-0.18	-0.35	-0.63
การกระตุ้นทางปัญญา (IS)	-0.26	-0.23	-0.34	-0.60
การมุ่งสัมพันธ์เป็นรายคน (IC)	-0.24	-0.21	-0.17	-0.29
ความรู้ความเข้าใจ (CG)	-0.43	-0.38	0.31	0.54
ความรู้สึก (AF)	-0.46	-0.41	0.46	0.82
การแสดงพฤติกรรม (BH)	-0.15	-0.14	-0.44	-0.78

จากตาราง 4.5 พบว่า เมื่อทดสอบการแจกแจงปกติของตัวแปรสังเกตโดยการแปลงค่าความเบ้และความโค้งให้เป็นค่าความเบ้มาตรฐาน (Z_{sk}) และค่าความโค้งมาตรฐาน (Z_{ku}) ซึ่งค่าความเบ้มาตรฐานหรือค่าความโค้งมาตรฐานที่มีค่าเกินกว่า 2.58 แสดงว่าตัวแปรนั้นมีการแจกแจงที่เบี่ยงเบนไปจากโค้งปกติ (สุภมาศ อังศุโชติ และคณะ. 2551 : 31) ดังนั้น จากข้อมูลในตารางพบว่า ตัวแปรสังเกตทุกตัวมีค่าความเบ้มาตรฐานอยู่ในช่วง (± 2.58) แสดงว่าตัวแปรสังเกตทุกตัวมีการแจกแจงที่เข้าใกล้โค้งปกติที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ .01 และยังพบว่า ตัวแปรสังเกตทุกตัวมีค่าความโค้งมาตรฐานอยู่ในช่วง (± 2.58)

ตาราง 4.6 ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์แบบเพียร์สัน ขององค์ประกอบการนำนโยบาย
การประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้

	PC1	PC2	PC3	PC4	PC5	CM	SP	PM	SM	PP	SO	OC	II	IM	IS	IC	CG	AF	BH
PC1	1																		
PC2	.620	1																	
PC3	.623	.621	1																
PC4	.609	.568	.619	1															
PC5	.539	.643	.630	.575	1														
CM	.486	.539	.543	.559	.551	1													
SP	.424	.542	.526	.542	.594	.752	1												
PM	.471	.525	.546	.553	.590	.799	.828	1											
SM	.505	.555	.526	.528	.496	.695	.758	.750	1										
PP	.422	.455	.494	.489	.447	.646	.627	.661	.717	1									
SO	.389	.489	.504	.476	.516	.663	.720	.725	.762	.743	1								
OC	.362	.443	.416	.406	.419	.502	.584	.569	.636	.556	.618	1							
II	.378	.432	.476	.419	.427	.497	.556	.537	.606	.539	.627	.587	1						
IM	.405	.427	.512	.440	.442	.532	.550	.582	.641	.586	.662	.598	.793	1					
IS	.330	.376	.443	.371	.394	.481	.527	.537	.590	.496	.645	.580	.770	.851	1				
IC	.376	.428	.490	.398	.415	.513	.556	.582	.628	.546	.672	.654	.794	.812	.815	1			
CG	.359	.406	.401	.372	.459	.508	.557	.555	.594	.557	.622	.477	.480	.583	.539	.577	1		
AF	.301	.366	.401	.344	.354	.520	.557	.544	.572	.528	.594	.478	.469	.505	.466	.542	.374	1	
BH	.349	.330	.393	.374	.397	.517	.524	.558	.563	.550	.556	.420	.379	.467	.440	.489	.685	.719	1

จากตาราง 4.6 ผลการวิเคราะห์ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์แบบเพียร์สันของตัวแปร
สังเกต รูปแบบองค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัย
ราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ พบว่า ตัวแปรสังเกตทั้ง 19 ตัว มีความสัมพันธ์กันเชิงบวกอย่างมีนัยสำคัญ
ทางสถิติที่ระดับ .01 ($p < .01$) โดยตัวแปรสังเกตที่มีความสัมพันธ์สูงสุดที่สุด คือ การกระตุ้น
ทางปัญญา (IS) กับการสร้างแรงบันดาลใจ (IM) มีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์เท่ากับ 0.851

รองลงมา คือ การมุ่งสัมพันธ์รายบุคคล (IC) กับการกระตุ้นทางปัญญา (IS) มีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์เท่ากับ 0.815 ส่วนตัวแปรสังเกตที่มีความสัมพันธ์กันน้อยที่สุดคือ ความชัดเจน (PC1) กับความรู้สึกรู้สึก (AF) มีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์เท่ากับ 0.301 โดยทุกตัวแปรมีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์สูงกว่า 0.30 สามารถนำไปวิเคราะห์เป็นตัวแปรได้ทุกตัว

ตาราง 4.7 ค่า KMO and Bartlett Test

องค์ประกอบ (ตัวแปรแฝง)	Kaiser-Meyer-Okin Measures of Sampling Adequacy (MSA)	Bartlett's Test of Sphericity	p-value
สาระนโยบาย (PC)	0.87	953.88	.000
บทบาทหน่วยงานกลาง (RO)	0.75	825.23	.000
คุณลักษณะหน่วยงานปฏิบัติ (CO)	0.83	904.46	.000
ภาวะผู้นำของผู้บริหาร (LA)	0.86	1414.94	.000
เจตคติของบุคลากร (AP)	0.74	610.65	.000

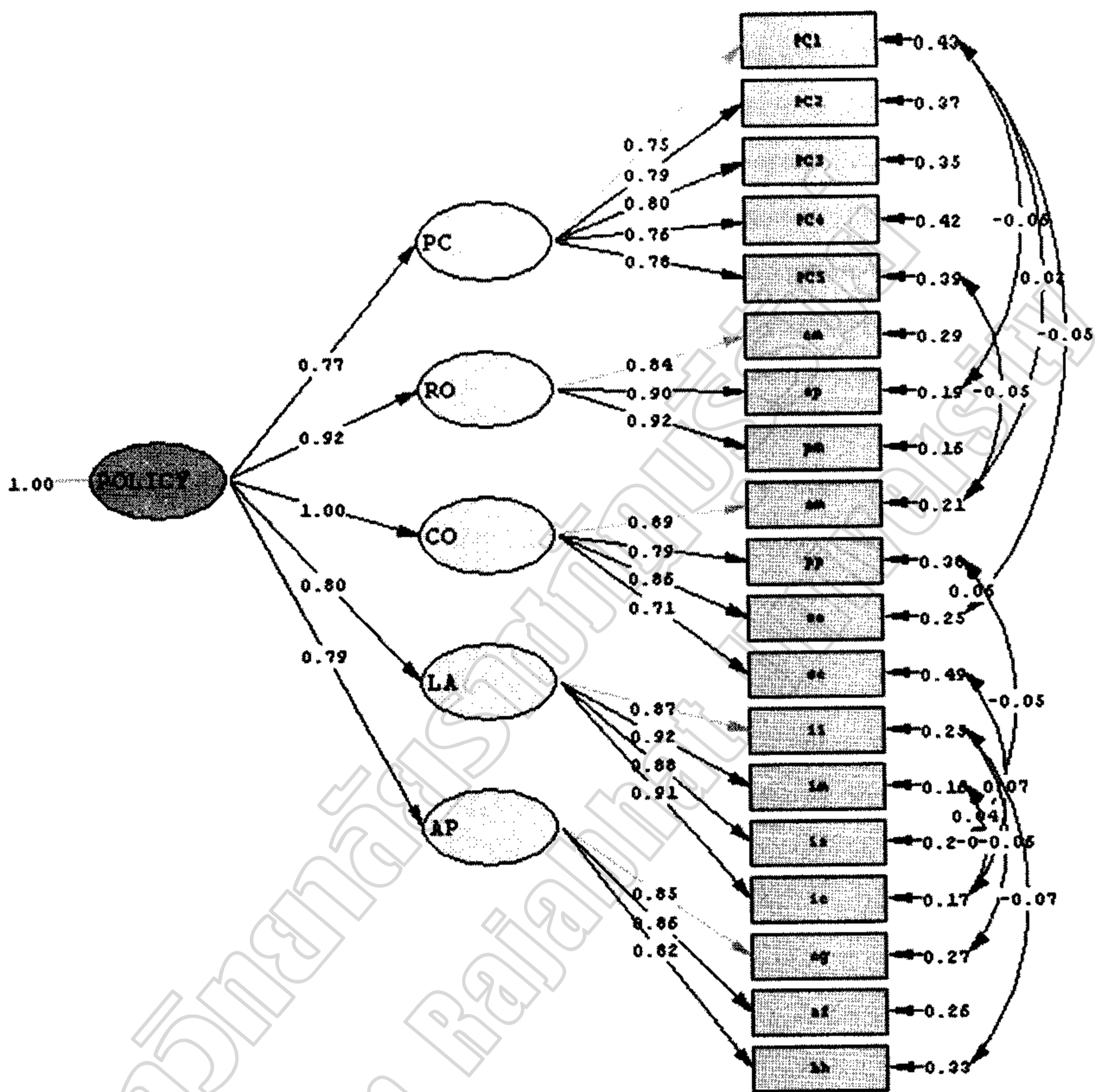
จากตาราง 4.7 พบว่า ผลการตรวจความเหมาะสมของข้อมูลที่จะนำมาวิเคราะห์องค์ประกอบโดยพิจารณาจากค่าสถิติ KMO and Bartlett Test ซึ่งจะได้ค่าสถิติ 2 ค่า สถิติทดสอบตัวแรก คือ ค่า Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy (MSA) ซึ่งมีค่าระหว่าง 0 - 1 โดยค่าจะเท่ากับ 1 เมื่อตัวแปรแต่ละตัวสามารถทำนายได้ด้วยตัวแปรอื่น โดยปราศจากความคลาดเคลื่อน โดยแปลความหมายดังนี้ 0.80 ขึ้นไป แสดงว่าเหมาะสมที่จะใช้วิเคราะห์องค์ประกอบดีมาก และ 0.70 - 0.79 แสดงว่าเหมาะสมที่จะใช้วิเคราะห์องค์ประกอบดี (Hair et al. 1998; อ้างถึงใน สุภมาส อังสุโชติ และคณะ. 2551 : 97) ดังนั้นจากค่าสถิติที่ทดสอบได้แสดงว่าตัวแปรทุกตัวมีความเหมาะสมที่จะนำไปวิเคราะห์องค์ประกอบ โดยตัวแปรแฝงสาระนโยบาย (PC) คุณลักษณะหน่วยงานปฏิบัติ (RO) และ ภาวะผู้นำของผู้บริหาร (LA) มีความเหมาะสมที่จะวิเคราะห์องค์ประกอบในระดับดีมาก ส่วนตัวแปรแฝงบทบาทหน่วยงานกลาง (RO) และ เจตคติของบุคลากร (AP) มีความเหมาะสมที่จะวิเคราะห์องค์ประกอบในระดับดี ส่วนสถิติตัวที่สอง คือ Bartlett's test of Sphericity ใช้ทดสอบว่าตัวแปรต่างๆ มีความสัมพันธ์กันหรือไม่ โดยหากค่าที่ได้

มีนัยสำคัญ แสดงว่าตัวแปรมีความสัมพันธ์กัน สามารถนำไปวิเคราะห์องค์ประกอบได้ (Hair et al. 1998; อ้างถึงใน สุภมาศ อังสุโชติ และคณะ. 2551 : 97) ดังนั้น จากตารางค่า Bartlett's Test Of Sphericity ของตัวแปรทุกตัวมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 แสดงว่า ตัวแปรทุกตัว มีความสัมพันธ์กัน สามารถนำไปวิเคราะห์องค์ประกอบได้

4. ผลการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันขององค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้

การวิเคราะห์ในขั้นตอนนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อทดสอบความสอดคล้องของรูปแบบความสัมพันธ์ขององค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้กับข้อมูลเชิงประจักษ์ โดยการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน อันดับสองจากตัวแปรสังเกตทั้งสิ้น จำนวน 19 ตัวแปร และองค์ประกอบ 5 องค์ประกอบ ได้แก่ องค์ประกอบสาระนโยบาย (PC) องค์ประกอบบทบาทหน่วยงานกลาง (RO) องค์ประกอบคุณลักษณะหน่วยงานปฏิบัติ (CO) องค์ประกอบภาวะผู้นำของผู้บริหาร (LA) และ องค์ประกอบเจตคติของบุคลากร (AP)

ผลการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันอันดับสองขององค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ ดังแสดงในภาพประกอบ 4.2 และ ตาราง 4.8



Chi-Square=232.63, df=136, P-value=0.00000, RMSEA=0.043

ภาพประกอบ 4.2 ผลการวิเคราะห์รูปแบบความสัมพันธ์ขององค์ประกอบการนำนโยบาย การประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้กับ ข้อมูลเชิงประจักษ์

ตาราง 4.8 น้ำหนักองค์ประกอบ ค่าความคลาดเคลื่อนมาตรฐาน และค่าสถิติ t และความเที่ยงของ
ตัวแปรสังเกต

องค์ประกอบ	ตัวแปรสังเกต	น้ำหนัก องค์ประกอบ (λ)	ความ คลาดเคลื่อน มาตรฐาน (SE)	ค่าสถิติ ทดสอบ t (t-Test)	สัมประสิทธิ์ สหสัมพันธ์ เชิงพหุ ยกกำลังสอง (R-square)
สาระนโยบาย (PC)	ความชัดเจน (PC1)	0.75	-	-	0.57
	การนำไปสู่การปฏิบัติ (PC2)	0.79	0.07	15.52	0.63
	ตัวชี้วัดการบรรลุผลสำเร็จ (PC3)	0.80	0.07	15.78	0.65
	ความสอดคล้อง (PC4)	0.76	0.07	14.82	0.58
	มาตรฐาน (PC5)	0.78	0.07	15.30	0.61
บทบาท หน่วยงานกลาง (RO)	การติดต่อสื่อสาร (CM)	0.84	-	-	0.71
	การสนับสนุน (SP)	0.90	0.05	23.22	0.81
	การส่งเสริม (PM)	0.92	0.05	23.88	0.84
คุณลักษณะ หน่วยงาน ปฏิบัติ (CO)	การบริหารจัดการ (SM)	0.89	-	-	0.79
	ศักยภาพของบุคลากร (PP)	0.79	0.05	19.90	0.62
	การสนับสนุนจากองค์กร (SO)	0.86	0.05	23.91	0.75
	วัฒนธรรมองค์กร (OC)	0.71	0.05	16.92	0.51
ภาวะผู้นำของ ผู้บริหาร (LA)	ลักษณะพิเศษ (II)	0.87	-	-	0.75
	การสร้างแรงบันดาลใจ (IM)	0.92	0.04	24.15	0.84
	การกระตุ้นทางปัญญา (IS)	0.88	0.04	23.43	0.78
	การมุ่งสัมพันธ์เป็นรายคน (IC)	0.91	0.04	24.94	0.83
เจตคติของ บุคลากร (AP)	ความรู้ความเข้าใจ (CG)	0.85	-	-	0.73
	ความรู้สึกลึก (AF)	0.86	0.05	20.05	0.74
	การแสดงพฤติกรรม (BH)	0.82	0.05	18.81	0.67

จากภาพประกอบ 4.2 และ ตาราง 4.8 พบว่า น้ำหนักองค์ประกอบและค่าความคลาดเคลื่อนมาตรฐานไม่บ่งชี้ถึงความผิดปกติของค่าประมาณ นอกจากนี้ยังพบว่า น้ำหนักองค์ประกอบทุกค่ามีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 (t มากกว่า 1.96) (สุภมาศ อังศุโชติ และคณะ. 2551 : 136) โดยตัวแปรสังเกตทุกตัวมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบอยู่ระหว่าง 0.71-0.92 สำหรับการเปรียบเทียบความสำคัญของตัวแปร มีรายละเอียด ดังนี้

ลำดับความสำคัญของตัวแปรแฝง ได้แก่

ตัวแปรแฝงที่มีความสำคัญมากที่สุดในการใช้วัดองค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ ได้แก่ องค์ประกอบคุณลักษณะหน่วยงานปฏิบัติ (CO) (ค่าน้ำหนักองค์ประกอบเท่ากับ 1.00) รองลงมา คือ องค์ประกอบบทบาทหน่วยงานกลาง (RO) องค์ประกอบภาวะผู้นำของผู้บริหาร (LA) องค์ประกอบเจตคติของบุคลากร (AP) และองค์ประกอบสาระนโยบาย (PC) ตามลำดับ (ค่าน้ำหนักองค์ประกอบเท่ากับ 0.92, 0.80, 0.79 และ 0.77)

ลำดับความสำคัญของตัวแปรสังเกต ได้แก่

ตัวแปรสังเกต เรื่อง ตัวชี้วัดการบรรลุผลสำเร็จ (PC3) มีความสำคัญในการใช้วัดองค์ประกอบด้านสาระนโยบาย (PC) มากที่สุด (ค่าน้ำหนักองค์ประกอบเท่ากับ 0.80) รองลงมา คือ ตัวแปรสังเกต เรื่อง การนำไปสู่การปฏิบัติ (PC2) มาตรฐาน (PC5) ความสอดคล้อง (PC4) และความชัดเจน (PC1) ตามลำดับ (ค่าน้ำหนักองค์ประกอบเท่ากับ 0.79, 0.78, 0.76 และ 0.75)

ตัวแปรสังเกต เรื่อง การส่งเสริม (PM) มีความสำคัญในการใช้วัดองค์ประกอบบทบาทหน่วยงานกลาง (RO) อยู่ในระดับมากที่สุด (ค่าน้ำหนักองค์ประกอบเท่ากับ 0.92) รองลงมา คือ ตัวแปรสังเกต เรื่อง การสนับสนุน (SP) และ การสื่อสาร (CM) ตามลำดับ (ค่าน้ำหนักองค์ประกอบเท่ากับ 0.90, และ 0.84)

ตัวแปรสังเกต เรื่อง การบริหารจัดการ (SM) มีความสำคัญในการใช้วัดองค์ประกอบคุณลักษณะหน่วยงานปฏิบัติ (CO) อยู่ในระดับมากที่สุด (ค่าน้ำหนักองค์ประกอบเท่ากับ 0.89) รองลงมา คือ ตัวแปรสังเกต เรื่อง การสนับสนุนจากองค์กร (SO) ศักยภาพของบุคลากร (PP) และ วัฒนธรรมองค์กร (OC) ตามลำดับ (ค่าน้ำหนักองค์ประกอบเท่ากับ 0.86, 0.79 และ 0.71)

ตัวแปรสังเกต เรื่อง การสร้างแรงบันดาลใจ (IM) มีความสำคัญในการใช้วัดองค์ประกอบด้านภาวะผู้นำของผู้บริหาร (LA) มากที่สุด (ค่าน้ำหนักองค์ประกอบเท่ากับ 0.92) รองลงมา คือ ตัวแปรสังเกต เรื่อง การมุ่งสัมพันธ์เป็นรายคน (IC) การกระตุ้นทางปัญญา (IS) และ ลักษณะพิเศษ (II) ตามลำดับ (ค่าน้ำหนักองค์ประกอบเท่ากับ 0.91, 0.88 และ 0.87)

ตัวแปรสังเกต เรื่อง ความรู้สึก (AF) มีความสำคัญในการใช้วัดองค์ประกอบ เจตคติของบุคลากร (AP) มากที่สุด (ค่าน้ำหนักองค์ประกอบเท่ากับ 0.86) รองลงมา คือ ตัวแปรสังเกต เรื่อง ความรู้ความเข้าใจ (CG) และ การแสดงพฤติกรรม (BH) ตามลำดับ (ค่าน้ำหนัก องค์ประกอบเท่ากับ 0.85 และ 0.82)

สำหรับการค่า R-square เป็นค่าสัมประสิทธิ์การพยากรณ์ที่บอกสัดส่วนความผันแปร ระหว่างตัวแปรสังเกตกับองค์ประกอบร่วม ซึ่งก็คือค่าสัมประสิทธิ์ความเที่ยงของตัวแปรสังเกต แต่ละตัวในการวัดตัวแปรแฝง ซึ่งค่านี้ควรมากกว่า 0.50 (สุภมาศ อังสุโชติ และคณะ. 2551 : 148) จากค่าที่ปรากฏในตาราง พบว่า ตัวแปรสังเกตทุกตัวสามารถอธิบายความแปรปรวนของ องค์ประกอบที่สมนัยกัน ได้ มากกว่าร้อยละ 50 โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ตัวแปรสังเกตที่สามารถอธิบายความแปรปรวนขององค์ประกอบสาระนโยบาย (PC) ได้มากที่สุด คือ ตัวแปรสังเกต เรื่อง และ ตัวชี้วัดการบรรลุผลสำเร็จ (PC3) อธิบายได้ ร้อยละ 65 รองลงมาคือ การนำไปสู่การปฏิบัติ (PC2) มาตรฐาน (PC5) ความสอดคล้อง (PC4) และ ความชัดเจน (PC1) โดยสามารถอธิบายได้ร้อยละ 63, 61, 58 และ 57 ตามลำดับ

ตัวแปรสังเกตที่สามารถอธิบายความแปรปรวนขององค์ประกอบบทบาท หน่วยงานกลาง (RO) ได้มากที่สุด คือ ตัวแปรสังเกต เรื่อง การส่งเสริม (PM) อธิบายได้ ร้อยละ 84 รองลงมาคือ การสนับสนุน (SP) และ การติดต่อสื่อสาร (CM) โดยสามารถอธิบายได้ร้อยละ 81 และ 71 ตามลำดับ

ตัวแปรสังเกตที่สามารถอธิบายความแปรปรวนขององค์ประกอบด้านคุณลักษณะ หน่วยงานปฏิบัติ (CO) ได้มากที่สุด คือ ตัวแปรสังเกต เรื่อง การบริหารจัดการ (SM) อธิบายได้ ร้อยละ 79 รองลงมาคือ การสนับสนุนจากองค์กร (SO) ศักยภาพของบุคลากร (PP) และ วัฒนธรรมองค์กร (OC) โดยสามารถอธิบายได้ร้อยละ 75, 62 และ 51 ตามลำดับ

ตัวแปรสังเกตที่สามารถอธิบายความแปรปรวนขององค์ประกอบด้านภาวะผู้นำของ ผู้บริหาร (LA) ได้มากที่สุด คือ ตัวแปรสังเกต เรื่อง การสร้างแรงบันดาลใจ (IM) อธิบายได้ ร้อยละ 84 รองลงมาคือ การมุ่งสัมพันธ์เป็นรายคน (IC) การกระตุ้นทางปัญญา (IS) และ ลักษณะพิเศษ (II) โดยสามารถอธิบายได้ ร้อยละ 83, 78 และ 75 ตามลำดับ

ตัวแปรสังเกตที่สามารถอธิบายความแปรปรวนขององค์ประกอบด้านเจตคติของ บุคลากร (AP) ได้มากที่สุด คือ ตัวแปรสังเกต เรื่อง ความรู้สึก (AF) อธิบายได้ ร้อยละ 74 รองลงมาคือ ความรู้ความเข้าใจ (CG) และการแสดงพฤติกรรม (BH) โดยสามารถอธิบายได้ ร้อยละ 73 และ ร้อยละ 67 ตามลำดับ

5. การประเมินผลรูปแบบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ โดยการตรวจสอบความกลมกลืนของรูปแบบในการวิจัยหรือรูปแบบตามสมมุติฐานกับข้อมูลเชิงประจักษ์ (Model Fit)

การประเมินผลรูปแบบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ โดยการตรวจสอบความกลมกลืนของรูปแบบในการวิจัยหรือรูปแบบตามสมมุติฐานกับข้อมูลเชิงประจักษ์ (Model Fit) ผู้วิจัยได้ประเมินผลความสอดคล้องโดยภาพรวม (Over Fit Assessment) เพื่อตรวจสอบความสอดคล้อง/กลมกลืนของรูปแบบในการวิจัยหรือรูปแบบตามสมมุติฐานกับข้อมูลเชิงประจักษ์ ดังแสดงในตาราง 4.9

ตาราง 4.9 ผลการประเมินความสอดคล้องโดยภาพรวมเพื่อตรวจสอบความสอดคล้องกลมกลืนของรูปแบบในการวิจัยหรือรูปแบบตามสมมุติฐานกับข้อมูลเชิงประจักษ์

ประเภท	ดัชนีที่ใช้วัด	ระดับการยอมรับดัชนี	ค่าที่ได้จากรูปแบบ	การแปลผล
ค่าสถิติไค-สแควร์	1. ค่านัยสำคัญทางสถิติ (p-value)	มากกว่า 0.05	0.00	ปฏิเสธสมมุติฐานหลัก
	2. จำนวนเท่าของค่าสถิติไค-สแควร์ ต่อค่าองศาอิสระ (χ^2/df)	น้อยกว่า 3 เท่าของค่าองศาอิสระ	1.71 เท่าของค่าองศาอิสระ	รูปแบบมีความสอดคล้อง
ดัชนีแสดงความกลมกลืนอย่างสัมบูรณ์ (Absolute fit indices)	1. ค่า GFI	มีค่า > 0.90	0.94	รูปแบบมีความสอดคล้อง
	2. ค่า RMSEA	มีค่า < 0.10	0.04	รูปแบบมีความสอดคล้อง
ดัชนีแสดงความกลมกลืนส่วนเพิ่ม (Incremental fit indices)	1. NFI	มีค่า > 0.90	0.99	รูปแบบมีความสอดคล้อง
	2. CFI	มีค่า > 0.90	0.99	รูปแบบมีความสอดคล้อง

จากตาราง 4.9 แสดงให้เห็นถึงผลการตรวจสอบความกลมกลืนของรูปแบบในการวิจัยหรือรูปแบบตามสมมุติฐานกับข้อมูลเชิงประจักษ์ (Model Fit) พบว่า รูปแบบในการวิจัยหรือรูปแบบตามสมมุติฐานของการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้มีความสอดคล้องกลมกลืนกับข้อมูลเชิงประจักษ์ โดยผู้วิจัยทำการประเมินความสอดคล้องกลมกลืนตามแนวคิดของแฮร์และคณะ (Hair et al. 2010 : 668-672) ที่เสนอแนะว่าควรรายงานดัชนีต่างๆ ที่ชี้วัดความกลมกลืนของข้อมูลที่รูปแบบสร้างขึ้นกับข้อมูลเชิงประจักษ์ระหว่าง 3 ถึง 4 ดัชนี ก็เป็นการเพียงพอแล้วสำหรับการพิจารณาว่าข้อมูลที่รูปแบบสร้างขึ้นกับข้อมูลเชิงประจักษ์มีความสอดคล้องกันหรือไม่ โดยต้องรายงานค่า ไค-สแควร์ และค่าองศาอิสระ (Degree of Freedom) เป็นหลัก พร้อมกับรายงานดัชนีแสดงความกลมกลืนอย่างสมบูรณ์ (Absolute Fit Indices) และดัชนีแสดงความกลมกลืนส่วนเพิ่ม (Incremental Fit Indices) หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ดัชนีแสดงความกลมกลืนเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Fit Indices) อย่างน้อยกลุ่มละ 1 ดัชนี สำหรับการวิจัยนี้ ผู้วิจัยเลือกแสดงดัชนีที่ใช้ในการตรวจสอบความสอดคล้องกลมกลืนของรูปแบบเชิงสมมุติฐานกับข้อมูลเชิงประจักษ์เป็น 3 กลุ่ม ดังแสดงในตาราง ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

1. ดัชนีที่ใช้ในการตรวจสอบกลุ่มที่ 1 ค่าสถิติไค-สแควร์ (Chi-Square Statistics) เป็นค่าสถิติที่ใช้ทดสอบสมมุติฐานทางสถิติว่า ฟังก์ชันความสอดคล้องมีค่าเป็นศูนย์ ถ้าค่าสถิติไค-สแควร์ มีค่าต่ำมากหรือยิ่งเข้าใกล้ศูนย์มากเท่าใด แสดงว่าข้อมูลโมเดลอิสระมีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ (Jöreskog & Sorbom. 1993: 122; Hair; et al. 2010: 666, Diamantopoulos & Siguaw. 2000 : 83) การตรวจสอบด้วยค่าสถิติไค-สแควร์ สามารถตรวจสอบได้สองทางคือ 1) ค่านัยสำคัญทางสถิติ (p-value) หากมีค่ามากกว่า 0.05 แสดงว่าข้อมูลโมเดลอิสระมีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ เพราะแสดงถึงการที่ข้อมูลโมเดลอิสระแตกต่างจากข้อมูลเชิงประจักษ์อย่างไม่มีนัยสำคัญ 2) จำนวนเท่าของค่าสถิติไค-สแควร์ต่อค่าองศาอิสระ หากค่าสถิติไค-สแควร์ มีค่าน้อยกว่า 3 เท่าของค่าองศาอิสระ ถือได้ว่า ข้อมูลโมเดลอิสระมีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ (Hair et al. 2010: 668)

ผลการตรวจสอบ พบว่า ค่าสถิติไค-สแควร์ มีค่านัยสำคัญทางสถิติ (p-value) =0.00 ซึ่งมีค่าน้อยกว่า 0.05 แสดงว่า รูปแบบตามสมมุติฐานของการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ไม่มีความสอดคล้องกลมกลืนกับข้อมูลเชิงประจักษ์ อย่างไรก็ตามการตรวจสอบความสอดคล้องกลมกลืนของค่าสถิติที่ได้จากกลุ่มที่ 1 นี้ ยังสามารถดูได้จาก ค่าจำนวนเท่าของค่าสถิติไค-สแควร์ต่อค่าองศาอิสระ ซึ่งหากค่าสถิติไค-สแควร์ มีค่า

น้อยกว่า 3 เท่าของค่าองศาอิสระ ถือได้ว่า ข้อมูลโมเดลอิสระมีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ ซึ่งจากการตรวจสอบ พบว่า ค่าจำนวนเท่าของค่าสถิติไค-สแควร์ต่อค่าองศาอิสระ = 1.71 เท่าของค่าองศาอิสระ แสดงว่า รูปแบบตามสมมุติฐานขององค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้มีความสอดคล้องกลมกลืนกับข้อมูลเชิงประจักษ์

2. ดัชนีที่ใช้ในการตรวจสอบกลุ่มที่ 2 เป็นดัชนีแสดงความกลมกลืนอย่างสมบูรณ์ (Absolute Fit Indices) ซึ่งในกลุ่มนี้ผู้วิจัยเลือกใช้ค่าดัชนีเพื่อใช้ในการตรวจสอบความสอดคล้องกลมกลืน ดังนี้

2.1 ดัชนีวัดระดับความกลมกลืน (Goodness of Fit Index : GFI) ซึ่งเป็นอัตราส่วนของผลต่างระหว่างฟังก์ชันความกลมกลืนจากโมเดลก่อนและหลังปรับโมเดลกับฟังก์ชันความกลมกลืนก่อนปรับโมเดล ค่า GFI หากมีค่ามากกว่า 0.90 แสดงว่า โมเดลมีความกลมกลืนกับข้อมูลเชิงประจักษ์ (Hair; et al. 2010: 667, Kelloway. 1998: 27, Diamantopoulos; & Siguaw. 2000 : 87)

ผลการตรวจสอบ พบว่า ค่า GFI = 0.94 แสดงว่า รูปแบบตามสมมุติฐานขององค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้มีความสอดคล้องกลมกลืนกับข้อมูลเชิงประจักษ์

2.2 ค่าประมาณความคลาดเคลื่อนของรากกำลังสองเฉลี่ย (Root Mean Square of Approximation : RMSEA) เป็นค่าที่บ่งบอกถึงความไม่สอดคล้องของแบบจำลองที่สร้างขึ้นกับเมทริกซ์ความแปรปรวนร่วมของประชากร ซึ่ง สไตเกอร์ (Steiger. 1990, citing Kelloway. 1998 : 27) กล่าวว่า ค่า RMSEA ที่ไม่เกิน 0.10 แสดงว่า มีความกลมกลืนดี ถ้าไม่เกิน 0.05 แสดงว่า มีความกลมกลืนดีมาก และถ้าไม่เกิน 0.01 แสดงว่า มีความกลมกลืนอย่างเด่นชัด (Outstanding Fit)

ผลการตรวจสอบ พบว่า ค่า RMSEA = 0.043 แสดงว่า รูปแบบตามสมมุติฐานขององค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้มีความสอดคล้องกลมกลืนกับข้อมูลเชิงประจักษ์ดีมาก

3. ดัชนีที่ใช้ในการตรวจสอบกลุ่มที่ 3 เป็นดัชนีแสดงความกลมกลืนส่วนเพิ่ม (Incremental Fit Indices) หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ดัชนีแสดงความกลมกลืนเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Fit Indices) ซึ่งในกลุ่มนี้ผู้วิจัยเลือกใช้ค่าดัชนีเพื่อใช้ในการตรวจสอบความสอดคล้องกลมกลืน ดังนี้

3.1 ค่าดัชนีความสอดคล้องแบบค่าการกระจายปกติ (Normed Fit Index : NFI) เป็นค่าอัตราส่วนระหว่างค่าส่วนต่างระหว่างค่าไค-สแควร์ ของแบบจำลองจากข้อมูล

เชิงประจักษ์กับค่าไค-สแควร์ ของแบบจำลองสมมติฐาน (Null Model) กับ ค่าไค-สแควร์ ของแบบจำลองสมมติฐาน โดยค่าที่คำนวณได้ที่มีค่าเกิน 0.90 แสดงว่า โมเดลอิสระมีความกลมกลืนดี (Kelloway. 1998 : 30)

ผลการตรวจสอบ พบว่า ค่า NFI = 0.99 แสดงว่า รูปแบบตามสมมติฐานขององค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้มีความสอดคล้องกลมกลืนกับข้อมูลเชิงประจักษ์ดี

3.2 ค่าดัชนีความสอดคล้องเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Fit Index : CFI)

เป็นดัชนีที่ปรับปรุงมาจากค่า NFI เช่นเดียวกัน แต่เหมาะสำหรับข้อมูลการกระจายของค่าไค-สแควร์ ที่ไม่มีค่ากลาง (Noncentral Chi-Square Distribution) ค่า CFI ที่เกิน 0.90 แสดงว่าแบบจำลองที่สร้างขึ้นมีความกลมกลืนกับข้อมูลเชิงประจักษ์มากกว่าแบบจำลองสมมติฐาน (Kelloway. 1998: 31; Hair et al. 2010 : 668–669)

ผลการตรวจสอบ พบว่า ค่า CFI = 0.99 แสดงว่า รูปแบบตามสมมติฐานขององค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้มีความสอดคล้องกลมกลืนกับข้อมูลเชิงประจักษ์

ดังนั้นจึงสามารถสรุปได้ว่าจากค่าดัชนีต่างๆ ที่กล่าวมา แสดงว่ารูปแบบในการวิจัยหรือรูปแบบตามสมมติฐานของการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้มีความสอดคล้องกลมกลืนกับข้อมูลเชิงประจักษ์นั่นเอง

บทที่ 5

สรุปผล อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษาองค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ และเพื่อวิเคราะห์ยืนยันรูปแบบองค์ประกอบของการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้กับข้อมูลเชิงประจักษ์

กลุ่มตัวอย่างในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ คณะกรรมการประกันคุณภาพการศึกษาของมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ จำนวน 380 คน โดยในการกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่าง ใช้อัตราส่วนของจำนวนตัวอย่างกับจำนวนตัวแปร การวิจัยครั้งนี้เลือกใช้อัตราส่วน 20 เท่า ต่อหนึ่งตัวแปรอิสระ (Hair; et al, 1998 : 164–166) โดยมีจำนวนตัวแปรสังเกต 19 ตัว จึงได้ขนาดของกลุ่มตัวอย่าง 380 คน วิธีการสุ่มกลุ่มตัวอย่างผู้วิจัยเลือกกลุ่มตัวอย่าง โดยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบกลุ่ม (Cluster Random Sampling) ซึ่งเป็นการแบ่งประชากรที่ศึกษาออกเป็นกลุ่มโดยที่ประชากรแต่ละกลุ่มหมายถึง กลุ่มประชากรที่เป็นคณะกรรมการประกันคุณภาพการศึกษาของมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ 6 แห่ง ซึ่งแต่ละมหาวิทยาลัยมีกลุ่มประชากรทุกลักษณะคละกันอยู่โดยถือว่าแต่ละกลุ่มเป็นตัวแทนประชากรได้ แล้วทำการแบ่งจำนวนขนาดของกลุ่มตัวอย่างออกตามจำนวนกลุ่มประชากรที่เป็นคณะกรรมการประกันคุณภาพการศึกษาของแต่ละมหาวิทยาลัย โดยใช้สัดส่วนของประชากรแต่ละแห่ง เพื่อให้ได้กลุ่มตัวอย่างที่เหมาะสมและใช้การสุ่มตัวอย่างแบบง่าย (Simple Random Sampling) เพื่อสุ่มตัวอย่างจากประชากรในแต่ละกลุ่มอีกครั้งหนึ่ง

การวิจัยครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการดำเนินการวิจัย 2 ขั้นตอนดังนี้ ขั้นตอนที่ 1 คือ การพัฒนารูปแบบความสัมพันธ์ขององค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ ด้วยการศึกษาวเคราะห์ สังเคราะห์หลักการ ทฤษฎีและเนื้อหาที่เกี่ยวข้อง จากแหล่งข้อมูล 3 แหล่งคือ 1) ตำราเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง 2) การสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษา จำนวน 5 ท่าน ประกอบด้วย ผู้เชี่ยวชาญสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัด จำนวน 2 ท่าน ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักมาตรฐานและประเมินผลอุดมศึกษาและผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนการอุดมศึกษา คณะอนุกรรมการพัฒนาการประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา จำนวน 1 ท่าน ผู้ประเมินคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา จำนวน 1 ท่าน และผู้อำนวยการสำนักมาตรฐานและประกัน

คุณภาพการศึกษาภายในมหาวิทยาลัย จำนวน 1 ท่าน และ 3) การสนทนากลุ่ม (Focus Group) กับมหาวิทยาลัยที่ได้รับเลือกให้เป็นแนวปฏิบัติที่ดี (Good Practice)

ขั้นตอนที่ 2 คือ การนำข้อมูลที่ได้จากการตอบแบบสอบถามของกลุ่มตัวอย่างมาตรวจสอบรูปแบบความสัมพันธ์ขององค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้กับข้อมูลเชิงประจักษ์ ประกอบด้วยขั้นตอนย่อย ดังนี้

1. การสร้างแบบสอบถามที่ใช้ในการเก็บข้อมูลการวิจัย โดยแบบสอบถามมีลักษณะเป็นแบบเลือกตอบ มีข้อคำถามรวมทั้งสิ้น จำนวน 72 ข้อ เพื่อสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับองค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติ มีลักษณะเป็นมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ แบบลิเคิร์ต

2. การตรวจสอบความตรงเชิงเนื้อหาและความสอดคล้องของคำถามกับวัตถุประสงค์ของการวิจัย โดยผู้เชี่ยวชาญจำนวน 5 ท่าน และตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือก่อนนำไปใช้จริง โดยทดลองใช้กับกลุ่มตัวอย่างจำนวน 38 คน แล้วนำมาวิเคราะห์หาค่าความเชื่อมั่นของแบบสอบถาม โดยการหาค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบาค (Cronbach's Alpha Coefficient) ได้ค่าความเชื่อมั่น เท่ากับ 0.98

3. การนำข้อมูลที่ได้จากการตอบแบบสอบถามของกลุ่มตัวอย่างมาตรวจสอบรูปแบบความสัมพันธ์ขององค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้กับข้อมูลเชิงประจักษ์ ด้วยเทคนิคการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน (Confirmatory Factor Analysis : CFA) โดยใช้โปรแกรมโดยใช้โปรแกรมลิสเรล (LISREL 8.8)

สรุปผลการวิจัย

ผู้วิจัยได้สรุปผลตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังนี้

1. องค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ พบว่า องค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ ประกอบด้วย 5 องค์ประกอบ ได้แก่ องค์ประกอบสาระนโยบาย (PC) องค์ประกอบบทบาทหน่วยงานกลาง (RO) องค์ประกอบคุณลักษณะหน่วยงานปฏิบัติ (CO) องค์ประกอบภาวะผู้นำของผู้บริหาร (LA) และ องค์ประกอบเจตคติของบุคลากร (AP)

องค์ประกอบสาระนโยบาย (PC) ประกอบด้วย ตัวแปรสังเกต 5 ตัวแปร ได้แก่ ความชัดเจน (PC1) การนำไปสู่การปฏิบัติ (PCL2) ตัวชี้วัดการบรรลุผลสำเร็จ (PC3)

ความสอดคล้อง (PC4) และมาตรฐาน (PC5)

องค์ประกอบบทบาทหน่วยงานกลาง (RO) ประกอบด้วย ตัวแปรสังเกต 3 ตัวแปร ได้แก่ การติดต่อสื่อสาร (CM) การสนับสนุน (SP) และการส่งเสริม (PM)

องค์ประกอบคุณลักษณะหน่วยงานปฏิบัติ (CO) ประกอบด้วย ตัวแปรสังเกต 4 ตัวแปร ได้แก่ การบริหารจัดการ (SM) ศักยภาพของบุคลากร (PP) การสนับสนุนจากองค์กร (SO) และวัฒนธรรมองค์กร (OC)

องค์ประกอบภาวะผู้นำของผู้บริหาร (LA) ประกอบด้วย ตัวแปรสังเกต 4 ตัวแปร ได้แก่ ลักษณะพิเศษ (II) การสร้างแรงบันดาลใจ (IM) การกระตุ้นทางปัญญา (IS) และการมุ่งสัมพันธ์เป็นรายคน (IC)

องค์ประกอบเจตคติของบุคลากร (AP) ประกอบด้วย ตัวแปรสังเกต 3 ตัวแปร ได้แก่ ความรู้ความเข้าใจ (CG) ความรู้สึก (AF) และการแสดงพฤติกรรม (BH)

สำหรับระดับความสำคัญขององค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ ซึ่งเป็นการเปรียบเทียบความสำคัญของตัวแปรต่างๆ ที่ใช้วัดตัวแปรอื่น พบว่า องค์ประกอบที่มีความสำคัญมากที่สุด ได้แก่ องค์ประกอบคุณลักษณะหน่วยงานปฏิบัติ (CO) รองลงมา คือ องค์ประกอบบทบาทหน่วยงานกลาง (RO) องค์ประกอบภาวะผู้นำของผู้บริหาร (LA) องค์ประกอบเจตคติของบุคลากร (AP) และองค์ประกอบสาระนโยบาย (PC) ตามลำดับ

ตัวแปรสังเกตที่ใช้วัดองค์ประกอบสาระนโยบาย (PC) ที่มีความสำคัญมากที่สุด คือ ตัวแปรสังเกตเรื่อง ตัวชี้วัดการบรรลุผลสำเร็จ (PC3) รองลงมา คือ ตัวแปรสังเกตเรื่อง การนำไปสู่การปฏิบัติ (PC2) ตัวแปรสังเกตเรื่อง มาตรฐาน (PC5) ตัวแปรสังเกตเรื่อง ความสอดคล้อง (PC4) และ ตัวแปรสังเกตเรื่อง ความชัดเจน (PC1) ตามลำดับ

ตัวแปรสังเกตที่ใช้วัดองค์ประกอบบทบาทหน่วยงานกลาง (RO) ที่มีความสำคัญมากที่สุด คือ ตัวแปรสังเกตเรื่อง การส่งเสริม (PM) รองลงมา คือ ตัวแปรสังเกตเรื่อง การสนับสนุน (SP) และ ตัวแปรสังเกตเรื่อง การติดต่อสื่อสาร (CM) ตามลำดับ

ตัวแปรสังเกตที่ใช้วัดองค์ประกอบคุณลักษณะหน่วยงานปฏิบัติ (CO) ที่มีความสำคัญมากที่สุด คือ ตัวแปรสังเกตเรื่อง การบริหารจัดการ (SM) รองลงมาคือ ตัวแปรสังเกตเรื่อง การสนับสนุนจากองค์กร (SO) ตัวแปรสังเกตเรื่อง ศักยภาพของบุคลากร (PP) และตัวแปรสังเกตเรื่อง วัฒนธรรมองค์กร(OC) ตามลำดับ

ตัวแปรสังเกตที่ใช้วัดองค์ประกอบภาวะผู้นำของผู้บริหาร (LA) ที่มีความสำคัญมากที่สุด คือ ตัวแปรสังเกตเรื่อง การสร้างแรงบันดาลใจ (IM) รองลงมาคือ ตัวแปรสังเกตเรื่อง การมุ่งสัมพันธ์เป็นรายคน (IC) ตัวแปรสังเกตเรื่อง การกระตุ้นทางปัญญา (IS) และลักษณะพิเศษ (II) ตามลำดับ

ตัวแปรสังเกตที่ใช้วัดองค์ประกอบเจตคติของบุคลากร (AP) ที่มีความสำคัญมากที่สุด คือ ตัวแปรสังเกตเรื่อง ความรู้สึก (AF) รองลงมา คือ ตัวแปรสังเกตเรื่อง ความรู้ความเข้าใจ (CG) และ ตัวแปรสังเกตเรื่อง การแสดงพฤติกรรม (BH) ตามลำดับ

3. การประเมินผลรูปแบบองค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษา ไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ โดยการตรวจสอบความกลมกลืนของรูปแบบการวิจัยหรือรูปแบบตามสมมุติฐานกับข้อมูลเชิงประจักษ์ (Model Fit)

จากการวิเคราะห์ความสอดคล้องกลมกลืนของรูปแบบความสัมพันธ์ขององค์ประกอบ การนำ นโยบายการประกันคุณภาพการศึกษา ไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้กับข้อมูลเชิงประจักษ์ โดยการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันด้วย โปรแกรมลิสเรล (LISREL 8.8) เพื่อศึกษา องค์ประกอบการนำ นโยบายการประกันคุณภาพการศึกษา ไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ สรุปผลการวิเคราะห์ ได้ดังนี้

3.1 จากผลการวิเคราะห์เพื่อตรวจสอบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรสังเกตแต่ละตัว ก่อนที่จะนำไปวิเคราะห์องค์ประกอบ พบว่า เมื่อทดสอบเพื่อค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์แบบเพียร์สัน พบว่า โดยภาพรวม ตัวแปรทุกคู่มีความสัมพันธ์กันเชิงบวกอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ($p < .01$) และตัวแปรส่วนใหญ่มีความสัมพันธ์กันเป็นไปตามเกณฑ์ คือ ไม่น้อยกว่า 0.30 และมีความสัมพันธ์ในระดับปานกลางและสูง แสดงว่าตัวแปรมีความเหมาะสมที่จะนำมาวิเคราะห์องค์ประกอบ นอกจากนี้เมื่อตรวจสอบความสัมพันธ์โดยใช้การทดสอบค่า KMO and Bartlett Test พบว่า ค่า Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy (MSA) มีค่าระหว่าง 0.74 -0.87 ซึ่งเป็นค่าที่เข้าใกล้ 1 แสดงว่า ตัวแปรแต่ละตัวสามารถทำนายได้ด้วยตัวแปรอื่น ตลอดจนการทดสอบเพื่อหาค่า Bartlett's test of Sphericity พบว่า มีนัยสำคัญทุกตัว ซึ่งค่าเหล่านี้ชี้ให้เห็นว่า ตัวแปรมีความเหมาะสมที่จะนำไปวิเคราะห์องค์ประกอบนั่นเอง

3.2 ผลการตรวจสอบความสอดคล้องกลมกลืนของรูปแบบความสัมพันธ์ของ องค์ประกอบการนำ นโยบายการประกันคุณภาพการศึกษา ไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้กับข้อมูลเชิงประจักษ์ พบว่า รูปแบบการวิจัยหรือรูปแบบตามสมมุติฐานสอดคล้องกับ ข้อมูลเชิงประจักษ์ โดยดัชนีที่ใช้ในการตรวจสอบความสอดคล้องกลมกลืนของรูปแบบกับข้อมูลเชิงประจักษ์ ได้แก่ ค่า p -value of $\chi^2 = 0.00$, $\chi^2/df=1.71$, GFI = 0.94, RMSEA = 0.04,

NFI = 0.99 และ CFI = 0.99 พบว่า ค่าดังกล่าวผ่านเกณฑ์ที่กำหนดทุกค่า นอกจากนี้ค่าน้ำหนักองค์ประกอบขององค์ประกอบมีนัยสำคัญทางสถิติทุกค่า ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ทุกองค์ประกอบเป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญต่อการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้

อภิปรายผลการวิจัย

ผลการวิจัยครั้งนี้แสดงให้เห็นว่า คณะกรรมการประกันคุณภาพการศึกษาของมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้เห็นว่า องค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ 5 ประการ เรียงตามน้ำหนักความสำคัญได้ดังนี้

1. องค์ประกอบคุณลักษณะหน่วยงานปฏิบัติ

จากผลการวิจัย พบว่า องค์ประกอบคุณลักษณะของหน่วยงานปฏิบัติเป็นองค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติที่สำคัญที่สุด ซึ่งมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบเท่ากับ 1.00 และสามารถทำนายได้ร้อยละ 100 โดยมีตัวแปรประกอบด้วย โครงสร้างการบริหารจัดการ ศักยภาพของบุคลากร การสนับสนุนจากองค์กร และวัฒนธรรมองค์กร ที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยตรง จึงเป็นองค์ประกอบที่มีบทบาทสำคัญที่จะชี้ชัดว่านโยบายนั้นๆ จะประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ได้วางไว้หรือไม่ ดังที่ วรเดช จันทรร (2556 : 145) กล่าวว่า นโยบายจะสามารถสำเร็จได้นั้นส่วนหนึ่งมาจากความแข็งแกร่งของสมรรถนะที่องค์กรมี กล่าวคือ องค์กรจะต้องมีโครงสร้างภายนอกและภายในที่แข็งแกร่ง เช่น มีโครงสร้างที่กะทัดรัด มีระบบการตัดสินใจ มีระบบข้อมูลข่าวสาร และการสื่อสารที่ดี บุคลากรมีความรู้ความสามารถและมีจำนวนที่เพียงพอ มีงบประมาณเพียงพอและมีระบบการจัดสรรงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ มีวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนเทคโนโลยีที่ทันสมัยช่วยให้การดำเนินนโยบายขององค์กรมีความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับ สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ (2557 : 413) ที่ได้กล่าวถึงความสำคัญของบริษัทในการนำนโยบายไปปฏิบัติ สิ่งสำคัญที่จะต้องพิจารณาประการหนึ่งก็คือ หน่วยงานที่รับนโยบายไปปฏิบัติมีศักยภาพเพียงพอที่จะดำเนินการให้สำเร็จได้หรือไม่ ซึ่งสอดคล้องกับทัศนะของนักวิชาการอีกหลายท่าน อาทิ สุภชัย ยาวะประภาส (2557 : 87) ที่เห็นว่า ภายหลังจากการกำหนดทางเลือกใดทางเลือกหนึ่งที่เหมาะสมที่สุดเป็นนโยบายแล้ว ขั้นตอนต่อไปที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการพยายามกำหนดนโยบายก็คือ การนำนโยบายที่กำหนดไว้เป็นอย่างดีนั้นไปปฏิบัติให้บังเกิดผล ซึ่งเป็นขั้นที่สำคัญมากในการชี้ความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย และอุทัย เลหาวิเชียร (2544 : 298) เห็นว่า นโยบาย

สาธารณะก็คือ แผ่นกระดาษซึ่งจะเป็นความจริงได้ก็ต่อเมื่อมีการนำไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ในทำนองเดียวกับ เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ (2557: 108) ที่เห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเหมือนเล่นหมากรุกตอนท้ายเกม เพราะหมากที่เล่นมีน้อยลง และเริ่มปรากฏผลแพ้-ชนะ สำหรับในกระบวนการนโยบาย เมื่อระบุปัญหา ตรวจสอบทางเลือก เลือกทางเลือก และเสนอสภาพเพื่อขออนุมัติได้เกิดความชอบธรรมแล้ว ก็ถือว่าจบในส่วนของกระบวนการกำหนดนโยบาย แต่ก็เข้าสู่ขั้นเริ่มต้นของอีกส่วนหนึ่ง ได้แก่ ส่วนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งมีความหมายตรงตัวว่า นำนโยบายหรือแผนงานไปปฏิบัติ ขั้นนี้นักวิชาการศึกษาวิจัยกันมาก เพราะเมื่อปฏิบัติจริงแล้วนโยบายมักไม่สำเร็จตามที่ออกแบบไว้ การนำนโยบายไปปฏิบัติให้บังเกิดผลนั้นต้องตัดสินใจและปฏิบัติซ้ำอีกหลายครั้ง ความล้มเหลวอาจมาจากการตัดสินใจผิดตั้งแต่ตอนออกแบบ หรืออาจเกิดตอนที่นำนโยบายไปปฏิบัติก็ได้ นอกจากนี้ วรเดช จันทรศร (2541 : 49-65) ยังได้กล่าวถึงปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า เกิดจากสาเหตุหลายประการ ปัญหาด้านสมรรถนะขององค์กร เป็นปัญหาที่สำคัญประการหนึ่ง อันหมายถึงความพร้อมและความสามารถขององค์กร ในการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้ ปัญหาทางด้านสมรรถนะขององค์กรจะมีอย่างน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบย่อยต่างๆ ประกอบด้วยองค์ประกอบด้านบุคลากร ด้านนโยบายที่กำหนดขึ้นมีความต้องการบุคลากรผู้ปฏิบัติเป็นจำนวนมาก และมีความรู้ความสามารถตรงตามลักษณะงาน แต่บุคลากรในระบบราชการมีไม่เพียงพอหรือบุคลากรไม่มีความรู้ และความสามารถในการเข้าร่วมปฏิบัติตามนโยบายนั้นได้ ก็ย่อมจะทำให้เกิดปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ องค์ประกอบด้านงบประมาณ สมรรถนะขององค์กรจะมีมากขึ้นถ้าได้รับการสนับสนุนงบประมาณในการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเต็มที่ มีการยืดหยุ่นในเรื่องระเบียบข้อบังคับต่างๆ เพื่อให้้องค์การมีความคล่องตัวในการปฏิบัติมากยิ่งขึ้น แต่ถ้าหากการนำนโยบายไปปฏิบัติถูกจำกัดด้านงบประมาณสนับสนุน และมีระเบียบข้อบังคับในการใช้งบประมาณมาก ก็อาจทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติ และอาจมีผลมาถึงความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยส่วนรวมด้วย องค์ประกอบด้านโครงสร้างขององค์กร สมรรถนะขององค์กรจะมีมากขึ้นถ้าโครงสร้างขององค์กรที่รับเอานโยบายไปปฏิบัตินั้นมีความสลับซับซ้อนน้อย มีสายการบังคับบัญชาไม่ยาวจนเกินไป มีการติดต่อประสานงานคล่องตัว แต่ถ้าโครงสร้างขององค์กรเป็นองค์กรขนาดใหญ่มีความสลับซับซ้อนมาก สายการบังคับบัญชายาว ยึดกฎระเบียบมาก ย่อมทำให้เกิดปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้เช่นเดียวกัน และองค์ประกอบด้านวัสดุอุปกรณ์และเทคโนโลยี ปัญหาด้านสมรรถนะขององค์กรจะทวีมากขึ้น ถ้าหากองค์กรที่รับผิดชอบไม่ได้รับการสนับสนุนด้านวัสดุอุปกรณ์ ตลอดจนเครื่องมือเครื่องใช้ และเทคโนโลยี

ที่จำเป็นอย่างเพียงพอ หรือทันต่อเวลา หรือเครื่องมืออุปกรณ์ไม่ทันสมัย การนำนโยบายไปปฏิบัติ ให้บรรลุผลสำเร็จก็คงจะยาก ทั้งนี้ สตีเยอร์ (Steers, 1980 : 442) ได้กล่าวถึงผลการปฏิบัติงานของ องค์กร (Organizational Performance) ว่าจะมีประสิทธิผลหรือไม่ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบ 4 กลุ่ม คือ องค์ประกอบลักษณะองค์กร (Organizational Characteristics) ซึ่งประกอบด้วย โครงสร้างและ เทคโนโลยี องค์ประกอบด้านลักษณะสภาพแวดล้อม (Environmental Characteristics) ประกอบด้วย สภาพแวดล้อมภายนอก และสภาพแวดล้อมภายใน ซึ่งหมายถึง บรรยากาศองค์กร และองค์ประกอบลักษณะของพนักงาน (Employee Characteristics) อันประกอบด้วย การปฏิบัติงาน และความผูกพันต่อองค์กร และองค์ประกอบด้านนโยบายและการปฏิบัติ (Managerial Policies and Practices) ซึ่งประกอบด้วย การมีเป้าหมายที่ชัดเจน การจัดหาและการใช้ ทรัพยากร การสร้างสภาพแวดล้อมการทำงาน กระบวนการสื่อสาร ภาวะผู้นำและการตัดสินใจ การปรับตัวขององค์กรและนวัตกรรม โดยองค์ประกอบดังกล่าวจะมีผลต่อความสำเร็จ (Success) หรือความล้มเหลว (Failure) ในการปฏิบัติงานขององค์กรเพื่อบรรลุเป้าหมายหรือนโยบายที่ได้ กำหนดไว้

นอกจากแนวคิดของนักวิชาการดังกล่าวแล้ว ยังมีผลจากการวิจัยต่างๆ ที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบคุณลักษณะองค์กรที่มีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือมี ผลต่อการดำเนินงาน อาทิ งานวิจัยของ พรพิมล ปลั่งศรีสกุล (2552 : บทคัดย่อ) ได้วิเคราะห์ องค์ประกอบที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการปฏิบัติตามนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาของ สถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดกรุงเทพมหานคร พบว่า องค์ประกอบคุณลักษณะและ ความสามารถของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากมีอิทธิพลทางตรงต่อความสำเร็จของนโยบาย แล้ว ยังมีอิทธิพลทางอ้อมต่อความสำเร็จของการปฏิบัติตามนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษา เช่นเดียวกับ อุดลย์ สุชีรัมย์ (2555 : 131-138) ที่ศึกษาพบว่า ตัวแปรที่มีอิทธิพลทางตรงต่อ ประสิทธิภาพการประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน คือ ด้านบุคลากรในองค์กร และการจัดระบบประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษา ในทำนองเดียวกับผลการวิจัยของ กานต์ เสกขุนทด (2552 : 178) ที่ศึกษาพบว่า องค์ประกอบที่สนับสนุนการปฏิบัติ และองค์ประกอบ ศักยภาพหน่วยปฏิบัติ มีความสัมพันธ์ทางบวกในระดับสูงกับความสำเร็จของการนำนโยบาย การประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติ และผลการวิจัยของ พงณา เข้มนิยนา (2552 : บทคัดย่อ) พบว่า ผลการปฏิบัติตามนโยบายโรงเรียนคุณภาพมาตรฐานกรุงเทพมหานครได้รับอิทธิพลทางตรง จากคุณลักษณะของหน่วยงานและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ เช่นเดียวกับ ลมัยพร แห่หลงกล้า (2551 : 339-341) ได้ศึกษาพบว่า องค์ประกอบสำคัญที่ส่งเสริมการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไป ปฏิบัติ ได้แก่ โครงสร้างองค์กร วัฒนธรรม และผลการศึกษาของ เกิ่งกนก เอื้อวงศ์ (2546)

ที่ศึกษาองค์ประกอบที่ส่งเสริมและองค์ประกอบที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการในระบบประกันคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พบว่า องค์ประกอบที่ส่งเสริมการดำเนินการประกันคุณภาพการศึกษา ได้แก่ การที่ผู้บริหารมีความมุ่งมั่น ทุ่มเท สนใจใฝ่เรียนรู้ ใช้ทั้งการบริหารแบบมีส่วนร่วมและการบริหารแบบเข้มงวด การมีวัฒนธรรมองค์การที่ดีคือ มีความสัมพันธ์ที่ดี มีแบบแผนการทำงานเป็นทีม มีตัวแบบการเป็นครูที่ดี ยอมรับการเปลี่ยนแปลงและเห็นคุณค่าของการประเมิน รวมทั้งการที่ครูมีความรับผิดชอบและเอาใจใส่ต่อการสอน สนใจใฝ่เรียนรู้ และเชื่อว่าการประกันคุณภาพศึกษานำไปสู่การพัฒนาคุณภาพการศึกษา นอกจากนั้น โครงสร้างการประสานงานที่คล่องตัวและมีบุคลากรหรือคณะทำงานรับผิดชอบงานประกันคุณภาพก็เป็นองค์ประกอบที่ส่งเสริมเช่นกัน ส่วนองค์ประกอบสำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการประกันคุณภาพ ได้แก่ การมีวัฒนธรรมองค์การที่มีลักษณะแตกแยก แข่งขัน ไม่ให้เกิดยติและไม่ไว้วางใจกัน ขาดการยอมรับความสามารถของเพื่อนครู ครูไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลงและครูไม่เพียงพอ ขาดความรับผิดชอบและความสนใจใฝ่เรียนรู้ มีทัศนคติไม่ดีต่อการประกันคุณภาพการศึกษา รวมทั้งผู้บริหารไม่ให้เวลากับโรงเรียนเต็มที่ ใจดีเกินไป ขาดความเด็ดขาด นำการเปลี่ยนแปลงเข้ามาเร็วจนครูรับไม่ทัน ใช้รูปแบบการบริหารแบบชี้นำมากกว่าการมีส่วนร่วม และผู้ช่วยผู้บริหาร ขาดความสามารถในการบริหารและทีมงานธุรการมาก นอกจากนั้น การที่โครงสร้างการบริหาร ขาดการประสานงานที่ดี ขาดระบบการสื่อสารแลกเปลี่ยนข้อมูล ขาดการกำหนดบทบาทหน้าที่ บุคลากรและมอบหมายความรับผิดชอบไม่ชัดเจน ชุมชนภายนอก ได้แก่ ชุมชนและกรรมการสถานศึกษาขาดความเข้าใจเกี่ยวกับการประกันคุณภาพการศึกษา นโยบายปรับลดอัตราค่าจ้าง รวมทั้งหน่วยงานต้นสังกัดขาดการนิเทศช่วยเหลือ นอกจากงานวิจัยดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ยังมีงานวิจัยอีกหลายชิ้นที่พบผลในทำนองเดียวกัน เกี่ยวกับความสัมพันธ์ของคุณลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติกับความสำเร็จหรือผลการดำเนินงานตามนโยบาย (อนุสรณ์ เกิดศรี. 2551 : 178; สรรพสิริ อรชัยพันธ์ลาภ. 2552 : บทคัดย่อ; ลมัยพร แผลงหล้า. 2551: 339-341; รัฐกร กลิ่นอุบล. 2551 : 115; คุณดาว ศิริวัลย์. 2555 : 154; ประสงค์ กัลป์ยาณะธรรม. 2555 : 1-5)

ดังนั้นการขับเคลื่อนการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษามาปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ที่ให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษา เพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ ตลอดจนความมุ่งหมายและหลักการจัดการศึกษาที่ว่า การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งทางร่างกาย ใจ และสติปัญญา ความรู้ คุณธรรมและจริยธรรม มีความสามารถในการดำรงชีวิตและอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข จึงจำเป็นต้องอาศัยองค์ประกอบคุณลักษณะหน่วยงานปฏิบัติ ซึ่งประกอบด้วย โครงสร้างการบริหารจัดการ

ศักยภาพของบุคลากร การสนับสนุนจากองค์กร และวัฒนธรรมองค์กร ซึ่งองค์ประกอบเหล่านี้ จะช่วยสนับสนุนการดำเนินงานประกันคุณภาพของมหาวิทยาลัยให้เป็นระบบที่เข้มแข็ง และมี ประสิทธิภาพ เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาของมหาวิทยาลัยให้มีมาตรฐานตามที่กำหนด จากแนวคิดต่างๆ และผลการวิจัยดังได้กล่าวข้างต้น จึงสามารถสรุปได้ว่า องค์ประกอบที่สำคัญ ประการหนึ่งที่มีความสำคัญมากต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ก็คือคุณลักษณะหน่วยงานปฏิบัติ นั้นเอง ว่าจะมีศักยภาพในการทำให้นโยบายการประกันคุณภาพดำเนินการได้สำเร็จหรือไม่

2. องค์ประกอบด้านบทบาทหน่วยงานกลาง

จากผลการวิจัยที่พบว่า องค์ประกอบบทบาทหน่วยงานกลางหรือต้นสังกัด เป็น องค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติ โดยเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ รองลงมาจากองค์ประกอบคุณลักษณะขององค์กร ซึ่งมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบ 0.92 สามารถ ทำนายได้ร้อยละ 84 ผลการวิจัยนี้สอดคล้องกับ เอ็ดเวิร์ด (Edward, 1979; อ้างถึงใน สุขชัย ยาวะ ประภาย. 2538 : 101-106) ที่กล่าวว่า ความเที่ยงตรงของข่าวสารที่มีไปยังผู้นำนโยบายนำไป ปฏิบัติ หมายถึง การที่ข้อมูลข่าวสารที่ผู้กำหนดนโยบายมีไปยังผู้นำเอานโยบายไปปฏิบัติ ยิ่งชัดเจน เท่าใด โอกาสที่นโยบายนั้นจะได้รับการปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีก็จะมีมากขึ้นเท่านั้น นอกจากนี้ วรเดช จันทรร (2556 : 43) ได้กล่าวว่า นโยบายส่วนใหญ่จะต้องอาศัยองค์การ หน่วยงาน หรือ บุคคลในระดับต่างๆ ในการทำหน้าที่ดำเนินนโยบายเพื่อให้ นโยบายนั้นสามารถบรรลุเป้าหมาย ผู้ที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติเหล่านั้นมีความคาดหวัง และมีเป้าหมายที่แตกต่างกันไป แต่จำเป็นที่จะต้องเข้ามาปฏิบัติงานร่วมกัน หรือมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในระดับใดระดับหนึ่ง องค์กรและผู้เกี่ยวข้อง ต่างก็มีบทบาทและอิทธิพลต่อผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติมากหรือน้อยต่างกันไป แต่ไม่มีใครที่จะสามารถควบคุมทิศทางของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ด้วยตัวเอง ทั้งหมด บทบาทขององค์กร และผู้ที่เกี่ยวข้องมีผลต่อการผลักดันให้ นโยบายนั้นประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวได้ องค์กรและผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติสามารถแบ่ง ออกเป็นหลายฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายการเมือง ระบบราชการ ข้าราชการ ผู้รับบริการ หรือผู้ได้รับประโยชน์ จากนโยบาย ในทำนองเดียวกัน สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ (2557 : 157) ได้กล่าวไว้ว่า หลักประกัน สำหรับการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ปรากฏเป็นจริง คือ จะต้องมียุทธศาสตร์รองรับโดยตรง ถ้า นโยบายด้านใดมีองค์กรรองรับเพื่อการนำนโยบายไปปฏิบัติพร้อมอยู่แล้ว รัฐบาลเพียงแต่จัดสรร ทรัพยากรที่เหมาะสมให้ก็ทำให้มั่นใจได้ว่านโยบายนั้น จะถูกนำไปปฏิบัติอย่างแท้จริง ส่วนจะ ประสบความสำเร็จตามเป้าประสงค์เพียงใดขึ้นอยู่กับองค์ประกอบต่างๆ มากมาย นอกจากนี้ ยังได้กล่าวอีกว่า ความสำคัญของบริบทในการนำนโยบายไปปฏิบัติ สิ่งสำคัญที่จะต้องพิจารณาก็คือ ผู้มีส่วนร่วมทุกฝ่ายในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น การกำหนดนโยบายหนึ่งขึ้นมา นั้น ทางฝ่ายนิติ

บัญญัติจะมีบทบาทและอิทธิพลอย่างมากในการพิจารณามาตรการที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยจะกำหนดไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน ส่วนคณะกรรมการหรืออนุกรรมการทางกฎหมาย อาจได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ติดตามดูแลหน่วยปฏิบัติว่าได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ หรือหน่วยงานที่รับนโยบายไปปฏิบัติมีศักยภาพเพียงพอที่จะดำเนินการให้สำเร็จได้หรือไม่ เป็นต้น (สมบัติ ชำรงธัญวงศ์. 2557 : 413) เช่นเดียวกับที่ วรเดช จันทรร (2541 : 65) ได้กล่าวถึงปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติประการหนึ่ง ก็คือ ปัญหาด้านความสัมพันธ์และการสนับสนุนขององค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากนโยบายสาธารณะบางนโยบายต้องอาศัยทั้งองค์กรหลักและองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยเช่นกัน ดังนั้นถ้าองค์กรหลักขาดการประสานงานที่ดี ขาดการแบ่งอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจนก็อาจส่งผลกระทบต่อความร่วมมือขององค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสอดคล้องกับ สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2557 : 431-446) ที่กล่าวถึง องค์ประกอบของการสนับสนุนนโยบายว่า เป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะเมื่อกำหนดนโยบายเรียบร้อยแล้ว นโยบายจะถูกนำไปปฏิบัติอย่างไร หรือจะได้รับการนำไปปฏิบัติจริงหรือไม่ขึ้นอยู่กับ การสนับสนุนนโยบาย โดยอาจพิจารณาในแง่ของการเมืองในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า มีกลุ่มใดบ้างที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งกลุ่มในรัฐบาล ได้แก่ นักการเมืองที่เกี่ยวข้อง องค์กรราชการที่รับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือผู้มีอำนาจจัดสรรงบประมาณสนับสนุน เป็นต้น หากมีค่านิยมทางการเมืองในการสนับสนุนนโยบายน้อยเท่าใด โอกาสที่นโยบายนั้นจะเป็นไปตามความตั้งใจของผู้กำหนดนโยบายก็จะยิ่งมีน้อยตามไปด้วย ดังนั้น ฝ่ายบริหารจึงมีบทบาทและความสำคัญ เพราะเป็นผู้รับผิดชอบของ องค์กรราชการหรือหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติเป็นส่วนใหญ่ ประการสำคัญ ยังเป็นผู้ริเริ่มและผลักดันการก่อรูปนโยบาย การพิจารณาทางเลือกนโยบาย และการตัดสินใจนโยบายก่อนที่จะนำเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น ฝ่ายบริหารจึงมีบทบาทและความสำคัญต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งจากการศึกษาวิจัย ก็ค้นพบในทำนองเดียวกัน อาทิ กรีนวูด และ แมคลาฟลิน (Greenwood & McLaughlin. 1975) ที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับแผนงานของรัฐบาลกลางในการสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงในด้านนวัตกรรมในสถานศึกษาระดับประถมและมัธยมศึกษา

ผลการศึกษาพบว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ขึ้นอยู่กับกลยุทธ์ของการปรับตัวแบบค่อยเป็นค่อยไป ได้แก่ การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน การสนับสนุนอย่างแข็งขันทางด้านการบริหารจากทุกระดับของระบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ และความช่วยเหลือทางเทคนิคในด้านการฝึกอบรมและการพัฒนา ซึ่งสอดคล้องกับ คินเคียด (Kincaid. 2011 : 44-45)

ที่ศึกษาพบว่า องค์กรประกอบการสนับสนุนส่งเสริม การประชาสัมพันธ์ กฎระเบียบ และภาษาที่ใช้ มีความสัมพันธ์กับการดำเนินนโยบายทางเพศที่มีประสิทธิภาพ ในทำนองเดียวกับงานวิจัยของ เกิงกนก เอื้อวงศ์ (2546) พบว่า องค์กรประกอบส่งเสริมการดำเนินงานการประกันคุณภาพการศึกษา ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน คือ การที่กฎหมาย/นโยบายจากต้นสังกัดผลักดันให้โรงเรียนดำเนินการ ประกันคุณภาพ รวมทั้งการที่หน่วยงานต้นสังกัดมีการนิเทศช่วยเหลือ โรงเรียน ในทางกลับกัน นโยบายปรับลดอัตราค่าจ้าง และหน่วยงานต้นสังกัดขาดการนิเทศช่วยเหลือ ก็เป็นองค์ประกอบ ที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน นอกจากนี้ วิโรจน์ เชมรัมย์ (2552 : บทคัดย่อ) ยังได้ศึกษา พบว่า องค์กรประกอบด้านการประชาสัมพันธ์และ เผยแพร่ และด้านการติดต่อสื่อสาร เป็นองค์ประกอบการนำนโยบายระบบการบริการการแพทย์ มุขเงินไปปฏิบัติ เช่นเดียวกับงานวิจัยของ รัฐกร กลิ่นอุบล (2551 : 115) พบว่า การสื่อสาร ระหว่างองค์กรต่างๆ เป็นองค์ประกอบความสำเร็จในการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมือง ที่ดีไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งสอดคล้องกับ ผลการศึกษาการนำนโยบายเงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนา สถาบันอุดมศึกษาไปปฏิบัติ ของ สุภัทร จำปาทอง (2553 : 215-220) ที่พบว่า การประชาสัมพันธ์ ถือเป็นปัญหาสำคัญ ที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการวางแผนการดำเนินงานและการปฏิบัติ เพราะ หน่วยงานที่รับผิดชอบไม่ได้ดำเนินการแต่อย่างใด ทำให้ไม่มีการสื่อสารข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) จึงไม่ได้รับความร่วมมือในการเข้ามาใช้ประโยชน์ เนื่องจาก ไม่มีข้อมูลข่าวสารที่เพียงพอ รวมทั้งช่องทางการให้บริการปัจจุบันมีเพียงช่องทางเดียว คือ การประชาสัมพันธ์ผ่านเอกสารเป็นหนังสือตามระบบราชการเท่านั้น เช่นเดียวกับ การศึกษาของ สันต์หทัย สงวนศักดิ์ (2550 : 117-118) ก็พบว่า การสนับสนุนจากทางการเมืองและส่วนกลาง เป็นองค์ประกอบสำคัญที่ส่งผลต่อการสร้างประสิทธิผลของการนำนโยบายการส่งบริการสังคมแก่ ผู้สูงอายุไปปฏิบัติ และ กิตติ อินทรกุล (2553 : 191-195) ก็ได้ศึกษาปัญหาอุปสรรคการนำนโยบาย และแผนการป้องกัน ปราบปราม และแก้ไขปัญหาค้าหญิงและเด็กไปสู่การปฏิบัติ พบว่า การสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมส่งเสริมการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ประสบผลสัมฤทธิ์ใน การนำนโยบายมาถ่ายทอดในหน่วยงานระดับปฏิบัติ จำเป็นต้องมีกระบวนการในการสื่อสารที่มี การขับเคลื่อนเพื่อไปสู่เป้าหมายจึงควรมีระบบการติดตามผลและให้ข้อมูลย้อนกลับเพื่อใช้ในการ ตรวจสอบนโยบายที่ส่งไปว่าหน่วยงานระดับปฏิบัติเข้าใจตรงกับหน่วยงานระดับบังคับบัญชา เพียงใด

จากผลการศึกษาของงานวิจัยต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่าองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับ การติดต่อสื่อสาร การสนับสนุนส่งเสริม จากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีอำนาจหน้าที่โดยตรงใน

การดูแลรับผิดชอบนโยบายนั้นๆ ซึ่งจัดเป็นหน่วยบริหารนั้น มีความสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติของผู้ปฏิบัติระดับล่าง เพราะหน่วยบริหารจำเป็นจะต้องคอยสนับสนุนส่งเสริมและอำนวยความสะดวกให้กับหน่วยปฏิบัติ เพื่อให้การนำนโยบายมาปฏิบัติประสบความสำเร็จ ดังที่ วิโรจน์ สารรัตน์ (2548 : 57) ได้กล่าวว่า องค์ประกอบนโยบายที่สำคัญ นอกจากจะประกอบด้วย การกำหนดเป้าหมายของสิ่งที่ต้องการกระทำ และการกำหนดวิถีทางในการดำเนินการ ซึ่งนับเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของนโยบายแล้ว องค์ประกอบสนับสนุนในการกำหนดนโยบาย ก็เป็นองค์ประกอบสำคัญอีกประการหนึ่ง ซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ประการ คือ องค์ประกอบภายนอกและองค์ประกอบภายใน ซึ่งองค์ประกอบภายใน ได้แก่ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และวิธีการ หากขาดองค์ประกอบภายในแม้เพียงอย่างเดียว นโยบายก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้ ส่วนองค์ประกอบภายนอก ได้แก่ สภาพแวดล้อมทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ ทางสังคม หรือแม้แต่สภาพดินฟ้าอากาศ ซึ่งมีผลกระทบต่อการกำหนดนโยบายเป็นอย่างมาก หากสภาพแวดล้อมใดมีผลกระทบอย่างรุนแรง นโยบายอาจไม่เป็นไปตามเป้าหมายหรือไม่อาจเกิดขึ้นมาได้ และหากพิจารณา นโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาของมหาวิทยาลัยราชภัฏก็จะเป็นเช่นเดียวกัน ในการดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษาของมหาวิทยาลัยราชภัฏนั้น มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบก็คือสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ซึ่งเป็นหน่วยงานภายในกระทรวงศึกษาธิการ มีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่ให้มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการปฏิบัติงาน การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษาของสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา และได้สนองตอบนโยบายของประเทศ โดยกำหนดแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2551-2554) ซึ่งเป็นแผนพัฒนาระยะกลาง ที่นำประเด็นสำคัญที่ต้องเร่งดำเนินการใน 4 ปีแรกของกรอบแผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2551-2565) เพื่อเป็นแผนแม่บทที่กำหนดทิศทาง และทำหน้าที่กำกับติดตามการพัฒนาคุณภาพการศึกษาภายในระดับอุดมศึกษาเป็นระยะๆ โดยอำนาจหน้าที่ดังกล่าวปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ซึ่งได้ระบุเกี่ยวกับการประกันคุณภาพการศึกษาไว้ในหมวดที่ 6 มาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา มาตรา 47 ให้มีระบบประกันคุณภาพการศึกษา เพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ ประกอบด้วย ระบบการประกันคุณภาพภายในและระบบการประกันคุณภาพภายนอก หลักเกณฑ์ และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษา ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และมาตรา 48 ให้หน่วยงานต้นสังกัดและสถานศึกษาจัดให้มีระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา และให้ถือว่าการประกันคุณภาพภายในเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารการศึกษาที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยมีการจัดทำรายงานประจำปีเสนอ

ต่อหน่วยงานต้นสังกัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเปิดเผยต่อสาธารณชน เพื่อนำไปสู่การพัฒนา
 คุณภาพ และมาตรฐานการศึกษา และเพื่อยุติการประกันคุณภาพภายนอก และทั้งที่ปรากฏใน
 กฎกระทรวงว่าด้วยระบบหลักเกณฑ์และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษา พ.ศ. 2553 ซึ่งหาก
 พิจารณาย้อนหลังไปหลังจากที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้
 สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (ทบวงมหาวิทยาลัยเดิม) ในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดที่
 ทำหน้าที่กำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาก็ได้เสนอระบบการประกันคุณภาพการศึกษาให้
 คณะรัฐมนตรีพิจารณา เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว
 ซึ่งคณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติเห็นชอบกับระบบประกันคุณภาพการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการ
 การอุดมศึกษา (ทบวงมหาวิทยาลัยเดิม) ต่อมาได้จัดทำเป็นประกาศทบวงมหาวิทยาลัย เรื่องระบบ
 หลักเกณฑ์และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษาภายในระดับอุดมศึกษา พ.ศ. 2545 เพื่อใช้เป็น
 แนวปฏิบัติ ซึ่งสาระสำคัญของประกาศฉบับนี้ระบุให้ทบวงมหาวิทยาลัยสนับสนุนและส่งเสริม
 สถาบันอุดมศึกษาจัดทำระบบการประกันคุณภาพการศึกษาภายในตามภารกิจหลักของ
 สถาบันอุดมศึกษาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งให้มีการประเมินผลและติดตาม
 ตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาจากภายใน หรือ โดยหน่วยงาน
 ต้นสังกัดที่มีหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการศึกษาเพื่อเตรียมความพร้อม สำหรับการประเมินคุณภาพ
 จากภายนอก รวมถึงสนับสนุนให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการประกันคุณภาพภายในระดับ
 อุดมศึกษาขึ้นในแต่ละคณะวิชาหรือสถาบันอุดมศึกษาเพื่อกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ แนวทาง
 วิธีการตรวจสอบ และประเมินระบบกลไกและประเมินผลการดำเนินงานการประกันคุณภาพ
 การศึกษาภายในของแต่ละคณะวิชาหรือสถาบันอุดมศึกษา ต่อมาหลังจากดำเนินการตามประกาศ
 ฉบับปี พ.ศ. 2545 ไประยะหนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาจึงได้จัดทำ กฎกระทรวงว่า
 ด้วยระบบหลักเกณฑ์และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษาภายในสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา
 พ.ศ. 2546 เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2)
 พ.ศ. 2545 ในมาตรา 5 และมาตรา 47 วรรคสอง โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับระบบและกลไก
 การประกันคุณภาพการศึกษาภายในของกฎกระทรวงฉบับนี้ยังคงไว้ตามประกาศ
 ทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2545 ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้ถือปฏิบัติมา
 อย่างต่อเนื่อง ต่อมาในปี พ.ศ. 2553 กระทรวงศึกษาธิการได้ออกกฎกระทรวงว่าด้วยระบบ
 หลักเกณฑ์ และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษา พ.ศ. 2553 แทนฉบับเดิม โดยรวมการประกัน
 คุณภาพภายในและภายนอกของการศึกษาทุกระดับไว้ในฉบับเดียวกัน และมีการปรับให้
 คณะกรรมการประกันคุณภาพภายในระดับอุดมศึกษาทำหน้าที่หลัก 2 ประการคือ 1) วางระเบียบ
 หรือออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการประกันคุณภาพภายใน

ระดับอุดมศึกษา เพื่อส่งเสริม สนับสนุนและพัฒนาการประกันคุณภาพภายในระดับอุดมศึกษา โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการอุดมศึกษา และ 2) เสนอแนะแนวทางปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพการศึกษาแก่สถานศึกษา โดยนำผลการประเมินคุณภาพทั้งภายในและภายนอกไปปรับปรุงคุณภาพการศึกษาอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ยังมีการปรับเปลี่ยนระบบการประกันคุณภาพภายในอีกด้วย

จากที่กล่าวมาจะเห็นว่า ในการดำเนินงานประกันคุณภาพได้มีการกำหนดบทบาทของหน่วยงานต้นสังกัด ที่จะต้องทำหน้าที่ในการสนับสนุนส่งเสริมการดำเนินงานประกันคุณภาพของมหาวิทยาลัยที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล เพื่อให้มหาวิทยาลัยซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติ ได้ปฏิบัติภารกิจสำเร็จลุล่วง สามารถสร้างมาตรฐานการศึกษาและสร้างผลผลิตทางการศึกษาที่มีคุณภาพให้กับสังคมสืบไป

3. องค์ประกอบภาวะผู้นำของผู้บริหาร

จากผลการวิจัยที่พบว่า องค์ประกอบภาวะผู้นำของผู้บริหารเป็นองค์ประกอบที่นำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติ โดยเป็นองค์ประกอบที่สำคัญรองลงมาจากองค์ประกอบคุณลักษณะขององค์การ และองค์ประกอบบทบาทหน่วยงานกลาง ซึ่งมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบ 0.80 สามารถทำนายได้ร้อยละ 64 จะเห็นได้ว่าในปัจจุบันมีผู้สนใจค้นคว้าเกี่ยวกับภาวะผู้นำกันเป็นจำนวนมาก เนื่องจากในปัจจุบันภาวะผู้นำเป็นสิ่งที่จำเป็นมากสำหรับองค์การ เพราะภาวะผู้นำเป็นกระบวนการที่ผู้นำใช้อิทธิพล อำนาจหน้าที่ในความสัมพันธ์หรือสามารถจูงใจในการควบคุมความประพฤติของผู้ตามให้เกิดความมุ่งมั่นและกระตือรือร้นที่จะทำให้เกิดความสำเร็จตามเป้าหมายขององค์การ การบริหารองค์การใดๆ หากผู้นำขาดภาวะผู้นำเสียแล้ว ย่อมจะทำให้องค์การนั้นดำเนินกิจกรรมไปด้วยความยากลำบาก เกิดความขัดแย้งกัน ส่งผลทำให้ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายขององค์การได้ ภาวะผู้นำจึงมีความสำคัญต่อความสำเร็จขององค์การในการที่จะดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ซึ่งเห็นได้จากผลการวิจัยที่พบว่า ภาวะผู้นำของผู้บริหารเป็นองค์ประกอบสำคัญอีกประการหนึ่งที่มีผลต่อการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติ โดยมีความสำคัญอยู่ในลำดับต้นๆ ดังที่ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. 2558 : 20) ได้กล่าวว่า ผู้ที่มีความสำคัญส่งผลให้การดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษาประสบความสำเร็จและนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพอย่างต่อเนื่องก็คือ คณะกรรมการระดับนโยบายและผู้บริหารสูงสุดของสถาบันที่จะต้องให้ความสำคัญและกำหนดนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาที่ชัดเจนและเข้าใจร่วมกันทุกระดับ ซึ่งสอดคล้องกับเรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ (2557 : 107-111) ที่กล่าวถึงลักษณะสำคัญของกระบวนการนโยบาย และได้สรุปว่า ความเป็นจริงนโยบายแต่ละอย่างอาจแตกต่างกันมาก ทั้งในแง่

ความซับซ้อนของปัญหา ความสามารถและความมุ่งมั่นของรัฐบาลหรือสังคมที่จะแก้ไขปัญหา
ระดับความขัดแย้งทางการเมืองในนโยบาย แรงผลักดันทางการเมือง และแรงผลักดันอื่นต่อการ
ยอมรับและนำไปปฏิบัติ และความสามารถของผู้มีระดับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ด้วยเหตุนี้
พฤติกรรมที่เป็นจริงจึงอาจต่างไปจากที่คาดการณ์ ต่างจากความเป็นจริง และต่างจากหลักเหตุผล
ที่ควรจะเป็น ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ เลวิน (Levin. 1986) ที่ได้กล่าวถึงเงื่อนไขและ
องค์ประกอบที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ ได้แก่ การมีภาวะผู้นำที่เข้มแข็ง
จากที่กล่าวมาแสดงให้เห็นว่าองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งที่จะส่งผลกระทบต่อ
นโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติ ก็คือ ตัวผู้นำนั่นเอง เนื่องจากในการดำเนินงาน
ประกันคุณภาพนั้น เป็นงานที่หลายคนไม่ได้ให้ความสนใจเท่าใดนัก และมักจะหลีกเลี่ยง
ความรับผิดชอบ ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากทัศนคติของคนทั่วไป มักมีมุมมองในแง่ลบต่องานประกัน
คุณภาพ จึงอาจมีเจตคติที่ไม่ดีต่องานประกันคุณภาพ ดังผลการวิจัยของ เก็จกนก เอื้อวงศ์ (2546)
ที่ทำการวิจัยเรื่อง การวิเคราะห์องค์ประกอบที่ส่งเสริมและองค์ประกอบที่เป็นอุปสรรคต่อ
การดำเนินการในระบบการประกันคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พบว่า
องค์ประกอบที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานประกันคุณภาพของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน คือ ครู
ไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลง ขาดความรับผิดชอบและความสนใจ ใฝ่เรียนรู้ มีทัศนคติไม่ดีต่อ
การประกันคุณภาพการศึกษา เช่นเดียวกับผลการวิจัยของ กิตติยา ลีอ่อน (2547) ซึ่งทำการวิจัย
เรื่อง โมเดลเชิงสาเหตุประสิทธิผลการประกันคุณภาพภายในสำหรับกลุ่มสาขาวิทยาศาสตร์สุขภาพ
โดยสังเคราะห์งานวิจัยทั้งในประเทศและต่างประเทศ พบว่า คุณลักษณะของบุคลากร
ด้านความตระหนักถึงความสำคัญและการมีทัศนคติที่ดีต่อการประกันคุณภาพภายใน และคุณภาพ
ภาวะผู้นำของผู้บริหาร เป็นองค์ประกอบหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลของการประกันคุณภาพ
การศึกษา ดังนั้นหากผู้บริหารสามารถโน้มน้าว ชักจูง ให้บุคลากรกระตือรือร้น ร่วมมือร่วมใจ
เห็นความสำคัญ ทำงานอย่างมีความสุข ไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้ง ไม่คิดว่าเป็นการเพิ่มความยุ่งยาก
และภาระในการทำงาน การดำเนินงานก็จะมีโอกาสประสบความสำเร็จได้มาก ดังที่ แจ็คสัน
และฟรายกอน (Jackson & Frigon. 1994 : 45) กล่าวว่า ภาวะผู้นำเป็นศาสตร์และศิลป์ที่จะทำให้
ผู้อื่นปฏิบัติตามในสิ่งที่ต้องการ ซึ่งหากผู้บริหารใช้วิธีการที่นุ่มนวลเช่นนี้ ก็จะทำให้ทุกคนเต็มใจ
ที่จะช่วยกันทำงาน ดังผลการวิจัยของ วิเชียร พันธุ์เครือบุตร และ นำพิชญ์ ธรรมทีเวศน์ (2548 :
บทคัดย่อ) ที่ศึกษาแนวทางการปฏิบัติที่เป็นเลิศของผู้นำ ในการนำนโยบายการประกันคุณภาพ
การศึกษาไปปฏิบัติ ในสถาบันอุดมศึกษา สังกัดกระทรวงสาธารณสุข ผลการวิจัย พบว่า ผู้นำ
สถาบันการศึกษาต้องใช้ศักยภาพในการนำบุคลากรให้ร่วมมือดำเนินการ ด้วยการมีภาวะผู้นำแบบ
เปลี่ยนสภาพ (Transformation Leadership) พยายามเปลี่ยนแปลงผู้ตาม และเปลี่ยนแปลง

ความพยายามของผู้ตามให้สูงขึ้น มีศักยภาพขึ้น โดยผ่านองค์ประกอบพฤติกรรมที่สำคัญ 4 ประการ คือ ลักษณะพิเศษ ด้วยการเป็นแบบอย่างที่ดี สร้างความเชื่อมั่น สร้างศรัทธามุ่งมั่นพัฒนา เพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้น การสร้างแรงบันดาลใจด้วยการสร้างแรงจูงใจภายใน กระตุ้นให้คนทำงานได้ด้วยการมีอิสระในการทำงาน การได้แสดงออกตามความรู้ความสามารถ ได้แสดงศักยภาพหรือทักษะ มีทัศนคติที่ดี ร่วมมือปฏิบัติและพัฒนาตนเอง

การกระตุ้นทางปัญญา โดยการให้บุคลากรตระหนักถึงปัญหา ด้วยการให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการทำงาน สร้างทีมงานในการเรียนรู้ ทำงานแทนกันได้ และให้คำปรึกษาซึ่งกันและกัน ตลอดจนจัดกลไกในกระบวนการประกันคุณภาพภายในให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างสะดวกราบรื่น และการมุ่งสัมพันธ์เป็นรายคน โดยการให้ความสำคัญกับทุกคน รู้จักและดูแลบุคลากรเป็นรายบุคคล เพื่อให้การส่งเสริมและสนับสนุนได้อย่างเหมาะสม ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ เก็จกนก เอื้อวงศ์ (2546) ที่ศึกษาพบว่า องค์ประกอบส่งเสริมการดำเนินการประกันคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้แก่ การที่ผู้บริหารมีความมุ่งมั่น ทুমเท สนใจ ใฝ่เรียนรู้ ใช้ทั้งการบริหารแบบมีส่วนร่วมและการบริหารแบบเข้มงวด ส่วนการที่ผู้บริหารไม่ให้ความสำคัญกับโรงเรียนเต็มที่ ใจดีเกินไป ขาดความเด็ดขาด นำการเปลี่ยนแปลงเข้ามาเร็วจนครูรับไม่ทัน ใช้รูปแบบการบริหารแบบที่นำมาดีกว่าการมีส่วนร่วม และผู้ช่วยผู้บริหารขาดความสามารถในการบริหาร ต่างก็เป็นองค์ประกอบสำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการประกันคุณภาพ เช่นเดียวกับงานวิจัยของ สุธรรม สุบรรณาง (2556 : 166-168) ซึ่งศึกษาพบว่า องค์ประกอบด้านภาวะผู้นำของผู้บริหาร เป็นองค์ประกอบที่มีอิทธิพลทางตรงต่อความสำเร็จในการนำนโยบายการกระจายอำนาจการบริหารงานวิชาการไปปฏิบัติของสถานศึกษาในอีสานได้ นอกจากนี้ยังเป็นองค์ประกอบส่งผ่านองค์ประกอบด้านการบริหารแบบมีส่วนร่วม และส่งผ่านองค์ประกอบด้านการรับรู้วัตถุประสงค์และเป้าหมายอีกด้วย นอกจากนี้ มณีวรรณ วชิโรบล (2557 : 165-177) ยังได้ศึกษาพบว่า องค์ประกอบด้านภาวะผู้นำ เป็นองค์ประกอบที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานสู่การปฏิบัติในจังหวัดนนทบุรีและปทุมธานี พร้อมทั้งให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงด้วยว่า ผู้บริหารต้องมีทักษะในการปฏิบัติงาน ติดตามตรวจสอบประเมินผล สนับสนุนให้มีความร่วมมือในการบริหารและจัดการศึกษา การกระจายอำนาจ สื่อวัสดุอุปกรณ์และเทคโนโลยีมีประสิทธิภาพเพียงพอ มีการนิเทศและติดตาม เปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการประเมินผลและนำผลมาปรับปรุงแผนการปฏิบัติงาน เช่นเดียวกับ เอลเจอร์ (Alger, 2011 : 144-148) ที่ได้ศึกษาโรงเรียนที่ได้รับการคัดเลือกว่ามีผลการดำเนินงานที่เป็นเลิศด้านการจัดโปรแกรมการพัฒนาอาชีพอันเป็นผลจากนโยบายการพัฒนาอาชีพ พบว่า องค์ประกอบความเป็นผู้นำเป็นองค์ประกอบที่ทำให้โรงเรียนประสบความสำเร็จ

จากที่กล่าวมา จะเห็นว่า องค์ประกอบภาวะผู้นำ เป็นองค์ประกอบที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่จะช่วยผลักดันให้การนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติได้บรรลุผลสำเร็จ

4. องค์ประกอบด้านเจตคติของบุคลากร

จากผลการวิจัยที่พบว่า องค์ประกอบเจตคติของบุคลากร เป็นองค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติ เป็นองค์ประกอบที่สำคัญรองลงมาจากองค์ประกอบคุณลักษณะขององค์การ องค์ประกอบบทบาทหน่วยงานกลาง ซึ่งมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบ 0.79 สามารถทำนายได้ร้อยละ 62 เท่ากับองค์ประกอบภาวะผู้นำของผู้บริหารที่เป็นเช่นนี้เพราะในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น ถึงแม้จะมีผู้ที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายการเมือง ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้ได้รับผลจากนโยบาย แต่อย่างไรก็ตามหากผู้ปฏิบัติระดับล่างซึ่งเป็นผู้ที่รับนโยบายมาปฏิบัติเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบายละเลยและไม่เอาใจใส่เสียแล้ว ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดก็ตาม เช่น ขาดความรู้ความเข้าใจไม่เห็นคุณค่าหรือประโยชน์ เป็นต้น ก็อาจทำให้นโยบายประสบความล้มเหลว ดังที่ วรเดช จันทรศร (2556 : 43-47) ได้กล่าวว่า ข้าราชการในระดับล่าง ที่เป็นผู้ให้บริการ หรือดำเนินงาน ถือได้ว่ามีบทบาทสำคัญอย่างมากในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะข้าราชการดังกล่าวเป็นผู้ปฏิบัติ หากนโยบายขาดความชัดเจนก็จะเกิดปัญหาในการนำไปปฏิบัติตามมา หรือในกรณีที่นโยบายหรือโครงการนั้นๆ ส่งผลกระทบต่อการทำงานที่ประจำวันของข้าราชการเหล่านี้ อาจทำให้ข้าราชการไม่ยอมรับหรือหาทางหลีกเลี่ยง เพิกเฉย กล่าวโดยสรุปแล้ว ข้าราชการในระดับล่างเหล่านี้เป็นผู้ที่มีอิทธิพลต่อผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก เช่นเดียวกับที่ วูลดริจซ์ (Wuldrich, 1982; อ้างถึงใน สุขชัย ยาวะประภาส, 2557 : 115) กล่าวว่า ขอบเขตการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้นำเอานโยบายไปปฏิบัติมีความสำคัญมาก นโยบายที่มีผลให้ผู้ปฏิบัติต้องเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไปจากเดิมที่ได้ปฏิบัติมาเป็นเวลานาน มักจะประสบผลล้มเหลว ส่วนนโยบายที่ไม่กระทบกระเทือนต่อพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติจะมีโอกาสสำเร็จสูง และยิ่งถึงความขัดแย้งที่มีต่อค่านิยมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติว่า ถ้าผู้ปฏิบัติไม่เห็นด้วยกับนโยบายจะนำไปสู่การเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามนโยบาย หรือเลือกปฏิบัติเฉพาะส่วนที่ไม่ขัดกับคุณค่าที่ตนเองยึดถือ จะทำให้เห็นนโยบายล้มเหลว สอดคล้องกับแนวคิดของ ฮอว์น (Horn, 1979) ที่เห็นว่าความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบสภาพแวดล้อมของนโยบายระดับท้องถิ่น ได้แก่ ทัศนคติของข้าราชการการเมืองในท้องถิ่น และทัศนคติของนักบริหารในท้องถิ่น ที่มีต่อสารนโยบาย ทัศนคติของกลุ่มผลประโยชน์และประชาชนที่มีต่อนโยบาย ซึ่งสอดคล้องกับ สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ (2557 : 418-431) ที่กล่าวว่า ทัศนคติและ

พฤติกรรมมนุษย์นั้นมีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ การต่อต้านการเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติมีหลายสาเหตุ เช่น ความกลัวในลักษณะต่างๆ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงย่อมหาถึง ความไม่แน่นอนและความคลุมเครือ กลัวสูญเสียรายได้หรือผลประโยชน์ การเรียนรู้ทักษะใหม่ การเปลี่ยนหน้าที่รับผิดชอบ เป็นต้น

จากที่กล่าวมา จึงสามารถกล่าวได้ว่า องค์ประกอบเจตคติของบุคลากรหรือผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ย่อมมีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะเจตคติ คือ ความรู้สึกหรือท่าทีของบุคคลที่มีต่อบุคคล วัตถุสิ่งของ หรือสถานการณ์ต่างๆ ความรู้สึก หรือท่าทีจะเป็นไปในทำนองที่พึงพอใจ หรือไม่พอใจ เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยก็ได้ ซึ่งเจตคติจะทำให้บุคคลมีแนวโน้มที่จะแสดงพฤติกรรมต่อสิ่งนั้นในลักษณะเฉพาะตัว ตามทิศทางของเจตคติที่มีอยู่นั่นเอง ดังนั้นหากบุคลากรหรือผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ มีเจตคติที่ดีต่อนโยบาย ก็จะทำให้เกิดความเต็มใจในการปฏิบัติงานตามนโยบาย โอกาสที่จะทำให้นโยบายประสบความสำเร็จก็เป็นไปได้สูง ซึ่งสอดคล้องกับ พรพิมล ปลั่งศรีสกุล (2552 : บทคัดย่อ) ที่ได้วิเคราะห์องค์ประกอบที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการปฏิบัติตามนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาชั้นพื้นฐาน ในสังกัดกรุงเทพมหานคร พบว่า องค์ประกอบเจตคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ มีอิทธิพลทางตรงโดยไม่ส่งผ่านองค์ประกอบนโยบายอื่น เช่นเดียวกับ พงณา เข้มนิยนา (2552 : บทคัดย่อ) ที่ได้ศึกษาวิเคราะห์องค์ประกอบที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายโรงเรียนคุณภาพมาตรฐานกรุงเทพมหานคร ไปปฏิบัติในสถานศึกษาชั้นพื้นฐานสังกัดกรุงเทพมหานคร พบว่า องค์ประกอบทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีความสัมพันธ์และสามารถพยากรณ์ผลการปฏิบัติตามนโยบายโรงเรียนคุณภาพมาตรฐานกรุงเทพมหานคร นอกจากนี้ยังพบว่า ผลการปฏิบัติตามนโยบายโรงเรียนคุณภาพมาตรฐานกรุงเทพมหานครได้รับอิทธิพลทางตรงจากองค์ประกอบทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ คุณลักษณะของหน่วยงานและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และมาตรฐานนโยบาย ซึ่งสอดคล้องกับ วิโรจน์ เชมรัมย์ (2552 : บทคัดย่อ) ที่ได้ศึกษาองค์ประกอบการนำนโยบายระบบการบริการการแพทย์ฉุกเฉินไปปฏิบัติ พบว่า องค์ประกอบการนำนโยบายระบบการบริการการแพทย์ฉุกเฉินไปปฏิบัติ ได้แก่ ด้านทัศนคติของผู้ปฏิบัติเป็นตัวแปรที่สามารถอธิบายความแปรปรวนของคะแนนชุดปฏิบัติการการแพทย์ฉุกเฉินที่ให้บริการได้ภายใน 10 นาที ได้สูงที่สุด สอดคล้องกับงานวิจัยและผลการวิจัยของ พรุจ ศักดิ์ศิริ (2550 : 359-360) ที่ได้วิเคราะห์องค์ประกอบที่สัมพันธ์กับความสำเร็จของการนำนโยบายเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อการศึกษาไปปฏิบัติในสถานศึกษาชั้นพื้นฐาน พบว่า ตัวแปรที่สามารถทำนายความสำเร็จในมิติรวม ที่มีความสำคัญมากที่สุดคือ ตัวแปรทัศนคติของผู้ปฏิบัติ นอกจากนี้ เก็งกนก เอื้อวงศ์ (2546) ยังได้ศึกษาองค์ประกอบที่ส่งเสริมและองค์ประกอบที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการในระบบประกันคุณภาพการศึกษาของ

สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พบว่า องค์ประกอบที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานประกันคุณภาพก็คือ การที่ครูมีเจตคติไม่ดีต่อการประกันคุณภาพการศึกษา

จะเห็นได้ว่า ผลการศึกษาขององค์ประกอบการนำนโยบายไปปฏิบัติในหลายๆ นโยบาย ล้วนมีความเกี่ยวข้องกับองค์ประกอบเจตคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติแทบทั้งสิ้น เพราะถ้าหาก ผู้ปฏิบัติมีเจตคติที่ดี ก็จะแสดงออกซึ่งพฤติกรรมในการทำงานด้วยความตั้งใจ ทุ่มเท รับผิดชอบ รักและเห็นคุณค่าในงานที่ทำ ก็จะส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีโอกาสประสบความสำเร็จ ตามที่ผู้กำหนดนโยบายตั้งใจไว้

5. องค์ประกอบสาระนโยบาย

จากผลการวิจัยที่พบว่า องค์ประกอบนโยบาย เป็นองค์ประกอบการนำนโยบาย การประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติ เป็นองค์ประกอบที่สำคัญลำดับสุดท้ายรองลงมาจาก องค์ประกอบคุณลักษณะขององค์การ องค์ประกอบบทบาทหน่วยงานกลาง องค์ประกอบ ภาวะผู้นำของผู้บริหาร และองค์ประกอบเจตคติของบุคลากร ซึ่งมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบ 0.77 สามารถทำนายได้ร้อยละ 59 สาเหตุที่องค์ประกอบนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษา เป็น องค์ประกอบที่สำคัญในลำดับสุดท้าย อาจเป็นเพราะลักษณะของนโยบายการประกันคุณภาพ การศึกษานั้นเป็นนโยบายที่มีมาตรฐานและมีรายละเอียดครบถ้วนชัดเจนในลักษณะ ใคร ทำอะไร อย่างไร ผ่านกฎกระทรวงว่าด้วยระบบหลักเกณฑ์และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษา พ.ศ. 2553 ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญและมีบทบาทอย่างยิ่งต่อการใช้เป็นกรอบกำกับ หรือกำหนดทิศทางการ ดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพแตกต่างจากนโยบายหลายๆ นโยบายที่ ขาดความชัดเจน ทั้งนี้เนื่องจากนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาจัดเป็นนโยบายด้านการศึกษา ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ เพราะการศึกษาเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนา คนและคนเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาประเทศจึงถือเป็นนโยบายระดับชาติ ที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา โดยมีรูปแบบของนโยบายที่เป็นลายลักษณ์อักษรอัน เป็นกฎหมาย อยู่ในรูปของพระราชบัญญัติ ได้แก่ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และกฎกระทรวงว่าด้วยระบบหลักเกณฑ์และวิธีการประกัน คุณภาพการศึกษา พ.ศ. 2553

จากคุณลักษณะของนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาดังกล่าว สะท้อนให้เห็นว่า นโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาเป็นนโยบายที่มีสาระนโยบายที่เหมาะสมซึ่งสอดคล้องกับ ความเห็นของ สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ (2557 : 437) ที่ได้กล่าวถึงองค์ประกอบที่มีอิทธิพลต่อการนำ นโยบายไปปฏิบัติ ในส่วนของความชัดเจนของนโยบาย (Clarity of Policy) ว่า นโยบายใดก็ตาม มีเป้าประสงค์ (Goals) หรือวัตถุประสงค์ (Objectives) ที่ชัดเจนมากเพียงใด ก็จะ ยิ่งส่งเสริมให้

การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสอดคล้องกัน และนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ที่พึงปรารถนาอย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนนโยบายที่มีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน แต่มาตรการในการปฏิบัติไม่ชัดเจน หน่วยงานปฏิบัติที่รับผิดชอบอาจต้องใช้ดุลยพินิจของตนในการปฏิบัติ และอาจก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้เช่นกัน จึงอาจกล่าวได้ว่า ความชัดเจนของนโยบาย เป็นองค์ประกอบแรกของความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติเพราะผู้ปฏิบัติไม่ทราบแน่ชัดว่าวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของนโยบายคืออะไร นอกจากนี้ วิโรจน์ สารรัตน์ (2548 : 56) ยังได้เสนอแนะถึงคุณลักษณะของนโยบายที่ดี โดยเห็นว่า นโยบายที่ดีจะต้องมีเป้าหมายที่ส่งผลกระทบต่อองค์กรหรือประชาชนโดยส่วนรวมมากที่สุด ควรครอบคลุมภารกิจทุกด้าน ในแต่ละด้านนั้นควรมีความสอดคล้องกัน สนับสนุนซึ่งกันและกัน ควรได้มาจากการถ่วงถ่วงถึงความสำคัญของปัญหาหรือความต้องการ และควรประกอบด้วยเป้าหมาย แนวทาง และกลวิธีที่ดีในการดำเนินการ ในทำนองเดียวกับ ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2539 : 13) ที่เห็นว่านโยบายสาธารณะที่ดีควรจะต้องมีองค์ประกอบสองส่วน คือ ในส่วนแรกจะต้องมีความชัดเจนในวัตถุประสงค์ของนโยบายว่าจะทำอะไร เมื่อไหร่ ทำใคร และอย่างไร เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายดังกล่าวสามารถถูกนำไปปฏิบัติให้บรรลุผลต่อไป ในส่วนที่สองจะต้องสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและสังคมส่วนรวม และสอดคล้องกับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมต่างๆ

จะเห็นว่านโยบายเป็นสิ่งที่มีความสำคัญเพราะเป็นเครื่องบ่งชี้ทิศทางการบริหาร และเป็นข้อมูลสำหรับผู้บริหารพิจารณาใช้เพื่อการตัดสินใจและสั่งการ การบริหารงานโดยปราศจากนโยบายย่อมเป็นสิ่งที่เป็นไปไม่ได้ เพราะนโยบายเกิดจากวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของการบริหาร วัตถุประสงค์และเป้าหมายจะสามารถเป็นไปได้อีกด้วยนโยบายที่กำหนดขึ้น ฉะนั้นเมื่อไม่มีนโยบายย่อมจะไม่มีทั้งวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการบริหารงาน นอกจากนี้ นโยบายยังจัดได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของวิธีการจัดการ ซึ่งเป็นหนึ่งในองค์ประกอบทางการบริหาร การบริหารอาจจะไม่ประสบความสำเร็จหากขาดองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่ง ดังที่ ดักลาส (Douglas, 1984 : 145) ได้กล่าวถึงความสำคัญของนโยบายซึ่งสรุปได้ว่า นโยบายจะช่วยให้ประหยัดเวลา เนื่องจากนโยบายเป็นสิ่งที่คิดหรือคาดการณ์ไว้ล่วงหน้าก่อนแล้ว ดังนั้นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติจึงไม่จำเป็นต้องคิดขึ้นใหม่ทั้งหมดเป็นแต่เพียงการนำเอาข้อมูลที่มีอยู่ก่อนแล้วมาเป็นองค์ประกอบเพื่อประกอบการตัดสินใจและปรับปรุงแก้ไขการดำเนินงานให้เกิดประสิทธิภาพ นอกจากนี้ นโยบายยังก่อให้เกิดการประสานงานเนื่องจากในองค์กรหนึ่งๆ ย่อมประกอบด้วยหน่วยงานย่อยหลายหน่วยงาน นโยบายเดียวกันจะช่วยให้หน่วยงานย่อยแต่ละแห่งสามารถคาดการณ์ ตัดสินใจและปฏิบัติงานด้วยความถูกต้องยิ่งขึ้น และจะช่วยให้หน่วยงานเหล่านั้นทำงานประสานกันด้วยดี นอกจากนี้ นโยบายยังช่วยให้เกิดการเกิดความมั่นคง และสามารถลดความเครียดของสมาชิก

ภายในองค์กรได้ เพราะสมาชิกทุกคนเข้าใจถึงทิศทางและเป้าหมายในการปฏิบัติงาน และการที่นโยบายมีความชัดเจนจะช่วยส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้บริหารแต่ละระดับกล้าที่จะตัดสินใจ เพราะทุกคนทราบถึงขอบเขตของความรับผิดชอบที่ตนเองสามารถตัดสินใจได้ นอกจากนี้ นโยบายที่ชัดเจนจะช่วยให้การตัดสินใจเป็นไปด้วยความถูกต้องยุติธรรมและเที่ยงตรงมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2557 : 412) ยังได้กล่าวว่า ในกระบวนการนโยบายทั้งหมดนั้นอาจกล่าวได้ว่าขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสำคัญมากกว่าขั้นตอนอื่นๆ และเป็นสิ่งจูงใจที่สำคัญต่อการตัดสินใจเลือกทางเลือกนโยบาย ทั้งนี้เพราะการตัดสินใจเลือกทางเลือกนโยบายของผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย จะพิจารณาทางเลือกที่มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติก่อนเสมอ เพราะทางเลือกใดก็ตามแม้จะมีข้อดีในด้านต่างๆ มาก แต่ไม่ให้ความมั่นใจว่าจะสามารถนำไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จได้ ผู้ตัดสินใจนโยบายก็จำเป็นต้องมองข้ามไปเพราะการเลือกทางเลือกนโยบายที่มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ จะทำให้ความตั้งใจของผู้กำหนดนโยบายบรรลุผล

นอกจากแนวทัศนะต่างๆ ที่แสดงให้เห็นถึงความเกี่ยวข้องระหว่างองค์ประกอบสาระนั้นโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว ในการวิจัยที่ศึกษาองค์ประกอบการนำนโยบายไปปฏิบัติต่างก็ศึกษาพบองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับสาระนั้นนโยบายหรือบางงานวิจัยเรียกว่า องค์ประกอบสาระนั้นนโยบาย ดังเช่น สุภัทร จำปาทอง (2553 : 215-220) ได้ศึกษา การนำนโยบายเงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาไปปฏิบัติ ผลการศึกษาพบกลุ่มองค์ประกอบที่มีผลกระทบต่อความสำเร็จในการนำนโยบายเงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาไปปฏิบัติในระดับสูง ได้แก่ ด้านเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายเป็นข้อจำกัดสำคัญที่ทำให้การดำเนินนโยบายเงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนไม่มีประสิทธิภาพ เพราะ เป็นการกำหนดวัตถุประสงค์จากเมื่อ 20 ปีที่ผ่านมาแล้ว ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพความจำเป็นในปัจจุบัน แต่องค์การที่เกี่ยวข้องไม่สามารถปรับแก้ไขได้เพราะเป็นการกำหนดโดยมติคณะรัฐมนตรีซึ่งถือเป็นกฎหมายบังคับ ด้านมาตรฐานระเบียบ หลักเกณฑ์ และการมอบหมายภารกิจซึ่งเป็นอุปสรรคที่สำคัญซึ่งไม่เป็นที่พึงพอใจของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่เป็นผู้รับบริการ เช่นเดียวกับ พรพิมล ปลั่งศรีสกุล (2552 : บทคัดย่อ) ที่ศึกษาพบว่า องค์ประกอบสาระนั้นนโยบายมีอิทธิพลทางตรงโดยไม่ส่งผ่านองค์ประกอบนโยบายอื่น ต่อความสำเร็จของการปฏิบัติตามนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดกรุงเทพฯ ซึ่งสอดคล้องกับ กานต์ เสกขุนทด (2553 : บทคัดย่อ) ที่ศึกษาพบว่า องค์ประกอบสาระนั้นนโยบายมีความสัมพันธ์ทางบวกในระดับสูงกับความสำเร็จของการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติ เช่นเดียวกับ สุธรรม สุบรรณาง (2556 : 166-168) ที่ศึกษาพบว่าองค์ประกอบที่มีอิทธิพลทางตรง

ต่อความสำเร็จในการนำนโยบายการกระจายอำนาจการบริหารงานวิชาการ ไปปฏิบัติของสถานศึกษา มากที่สุดคือ องค์ประกอบด้านการรับรู้วัตถุประสงค์และเป้าหมาย นอกจากนี้ ลมัยพร แผล่งกล้า (2551 : 339-341) ได้วิเคราะห์องค์ประกอบที่ส่งเสริมและองค์ประกอบที่เป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไปปฏิบัติในสถานศึกษา สังกัดคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ พบว่า องค์ประกอบสำคัญ ที่ส่งเสริมการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไปปฏิบัติ ได้แก่ องค์ประกอบความชัดเจนของภารกิจและการมอบหมายงาน

จากที่กล่าวมา จึงพอจะสรุปได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ ควรเริ่มจากการมีนโยบายที่มีมาตรฐานและมีความชัดเจนในการกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย เนื่องจากนโยบายเป็นการเลือกสรรแนวทางที่ดีที่เหมาะสมเพื่อใช้ในการปฏิบัติงาน ให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ ฉะนั้นจะสังเกตได้ว่าองค์การที่อยู่ภายใต้ นโยบายที่ดี การบริหารงานต่างๆ ขององค์การนั้นมักจะมีลักษณะที่ดีตามไปด้วย และส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติ บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

1. จากผลการวิจัยที่พบว่า คุณลักษณะองค์การเป็นองค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ ดังนั้นมหาวิทยาลัยควรดำเนินการพัฒนา ปรับปรุง แก้ไของค์ประกอบต่างๆ อันเป็นคุณลักษณะขององค์การ เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษาของมหาวิทยาลัยให้เกิดประสิทธิผลสูงสุด ทั้งการปรับโครงสร้าง การบริหารจัดการองค์การ การพัฒนาศักยภาพของบุคลากรด้านการประกันคุณภาพ การสนับสนุนการปฏิบัติในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านบุคลากร งบประมาณ และวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงาน ตลอดจนการสร้างวัฒนธรรมองค์การเพื่อเอื้อต่อการดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษาของมหาวิทยาลัย

2. จากผลการวิจัยที่พบว่า บทบาทหน่วยงานกลาง เป็นองค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ ดังนั้น หน่วยงานต้นสังกัดซึ่งเป็นหน่วยงานกลางที่มีหน้าที่กำกับดูแลและสนับสนุนส่งเสริมการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติของมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติ หน่วยงานต้นสังกัดควรพัฒนาแนวทางสร้างกลยุทธ์ เพื่อสนับสนุนพัฒนาศักยภาพขององค์การ หรือกลุ่มบุคคลที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ให้สามารถปฏิบัติภารกิจให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย

การปรับปรุงพัฒนาระบบการสื่อสารข้อมูลต่างๆ ไปยังมหาวิทยาลัย เพื่อมิให้เกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อน ตลอดจนสนับสนุนส่งเสริมการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยในทุกๆ ด้าน เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับมหาวิทยาลัย

3. จากผลการวิจัยที่พบว่า ภาวะผู้นำ เป็นองค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ ดังนั้นผู้บริหารของมหาวิทยาลัย ควรใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม ไม่ว่าจะเป็นการมีลักษณะพิเศษ การสร้างแรงบันดาลใจ การกระตุ้นทางปัญญา และการมุ่งสัมพันธ์เป็นรายคน เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานมีความมุ่งมั่น ตั้งใจ และทุ่มเทในการทำงานเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จ

4 จากผลการวิจัยที่พบว่า เจตคติของบุคลากรเป็นองค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ ดังนั้นหน่วยงานต้นสังกัดซึ่งเป็นหน่วยงานกลาง ที่มีหน้าที่กำกับดูแลและสนับสนุนส่งเสริมการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติของมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติ มหาวิทยาลัยควรมีแนวทางหรือการวางมาตรการในอันที่จะเสริมสร้างขวัญและกำลังใจ รวมทั้งเจตคติที่ดีต่อการประกันคุณภาพการศึกษา โดยผู้บริหารระดับสูงควรให้ความสำคัญกับการประกันคุณภาพการศึกษา ด้วยการสร้างขวัญและกำลังใจ รวมทั้งร่วมมือกับบุคลากรเพื่อสร้างเจตคติที่ดีต่อการประกันคุณภาพการศึกษา

5. จากผลการวิจัยที่พบว่า สารนโยบายเป็นองค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ ดังนั้นผู้บริหารระดับนโยบายที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ตลอดจนกฎ ระเบียบ และแนวปฏิบัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การดำเนินงานประกันคุณภาพ ควรมีการพิจารณาให้สอดคล้องเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และมีความยืดหยุ่น เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและลดการต่อต้านจากบุคคลบางกลุ่มที่ไม่เห็นด้วย

6. ควรนำรูปแบบความสัมพันธ์ขององค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติ โดยนำผลการวิจัยนี้ไปใช้ประโยชน์ในการเป็นข้อมูลพื้นฐานให้กับหน่วยงานต้นสังกัด ซึ่งมีหน้าที่ดูแลกำกับมหาวิทยาลัยราชภัฏ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับนโยบาย โดยนำไปใช้ในการวางแผนพัฒนาและตัดสินใจ กำหนดแนวทาง นโยบาย หรือยุทธศาสตร์ในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถาบันการศึกษา ระดับอุดมศึกษาให้ได้รับการพัฒนาให้เป็นระบบที่เข้มแข็ง และมีประสิทธิภาพ

7. ควรนำรูปแบบความสัมพันธ์ขององค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติจากผลการวิจัยนี้ไปใช้ประโยชน์ในการเป็นข้อมูลพื้นฐานให้กับมหาวิทยาลัย

ราชภัฏซึ่งเป็นหน่วยงานระดับล่างที่เป็นผู้นำนโยบายมาปฏิบัติ ได้แก่ ผู้บริหาร คณาจารย์ ตลอดจนผู้เกี่ยวข้อง สามารถนำผลที่ได้ไปใช้วางแผนเพื่อสนับสนุนส่งเสริมการดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษา เพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาของมหาวิทยาลัย ตลอดจนนำไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนามหาวิทยาลัยให้มีความพร้อม เพื่อให้ได้รับการรับรองมาตรฐานของสถานศึกษาจากสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

จากการวิจัยได้พบประเด็นปัญหาที่ควรนำมาศึกษาวิจัยครั้งต่อไป ดังนี้

1. ควรมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับกระบวนการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติของมหาวิทยาลัยอื่นๆ หรือในสถานศึกษาระดับอื่นๆ เช่น การศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อศึกษาเปรียบเทียบและได้องค์ประกอบที่ครอบคลุมอันจะนำไปสู่การพัฒนาการดำเนินงานประกันคุณภาพให้บรรลุเป้าหมายตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545
2. ควรมีการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติแบบเจาะลึกในแต่ละองค์ประกอบ โดยดำเนินการวิจัยเป็นกลุ่มมหาวิทยาลัย หรือวิจัยเป็นรายสถาบัน เพื่อให้สามารถนำผลการวิจัยไปส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาการดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษาให้บรรลุผลสำเร็จ และเกิดประสิทธิผลสูงสุด
3. ควรมีการศึกษาวิจัยเปรียบเทียบองค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติของประเทศไทยกับกลุ่มประเทศอาเซียน เพื่อนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนาการดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษาให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด
4. ควรศึกษาองค์ประกอบที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติของมหาวิทยาลัยราชภัฏ และสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาอื่นๆ
5. ควรศึกษารูปแบบหรือวิธีการส่งเสริมกระบวนการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติของมหาวิทยาลัยราชภัฏ และสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาอื่นๆ

มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์
Buriram Rajabhat University

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

- กมลพร กัลยาณมิตร. (2550). การนำนโยบายอยู่ดีมีสุขไปปฏิบัติในจังหวัดนนทบุรี. วิทยานิพนธ์
ปร.ด. (รัฐประศาสนศาสตร์). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- กรมการศึกษานอกโรงเรียน. (2537). การพัฒนานโยบายการศึกษานอกโรงเรียน. กรุงเทพฯ :
กรมการศึกษานอกโรงเรียน.
- กระทรวงศึกษาธิการ. (2545). การประกันคุณภาพการศึกษาระดับมัธยมศึกษา เล่ม 1. กรุงเทพฯ :
กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ.
- กล้า ทองขาว. (2534). การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบาย สาธารณะไป
ปฏิบัติ กรณีศึกษานโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ. วิทยานิพนธ์ พศ.ด.
(การบริหารการพัฒนา). กรุงเทพฯ : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิต
พัฒนบริหารศาสตร์.
- กิตติ อินทรกุล. (2553). ปัญหา อุปสรรค และแนวทางในการนำนโยบายและแผนการป้องกัน
ปราบปราม และแก้ไขปัญหาค้าหญิงและเด็กไปสู่การปฏิบัติ. วิทยานิพนธ์ ศศ.ม.
(ยุทธศาสตร์การพัฒนา). ภูเก็ต : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต.
- กิตติยา สีอ่อน. (2547). โมเดลเชิงสาเหตุประสิทธิผลการประกันคุณภาพภายในสำหรับกลุ่มสาขา
วิทยาศาสตร์สุขภาพ. วิทยานิพนธ์ ค.ด. (วิธีวิทยาการวิจัยการศึกษา). กรุงเทพฯ :
คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เก็จกนก เอื้อวงศ์. (2546). การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการ
ดำเนินการในระบบประกันคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน. วิทยานิพนธ์
ค.ม. (บริหารการศึกษา). กรุงเทพฯ : คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เกตุร วงศ์ก้อม. (2549). กลยุทธ์การนำนโยบายการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการสู่การปฏิบัติของ
สถานศึกษาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ. วิทยานิพนธ์ กจ.ด. (การจัดการศึกษา).
กรุงเทพฯ : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต.
- เกษม วัฒนชัย. (2541). “การพัฒนาระบบการประกันคุณภาพการศึกษาในสถาบัน
อุดมศึกษา,” ใน เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่องการประกันคุณภาพของ
สถาบันอุดมศึกษา. หน้า 15 – 20. กรุงเทพฯ : สมาคมสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแห่ง
ประเทศไทย.

- ชาคริต มานพ. (2550). การพัฒนาโมเดลเชิงสาเหตุของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของนักเรียนเตรียมทหาร. วิทยานิพนธ์ ค.ม. (วิจัยการศึกษา). กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ณัฐนรี ศรีทอง. (2552). การเพิ่มศักยภาพภาวะความเป็นผู้นำในงานพัฒนาชุมชน. กรุงเทพฯ : โอเคียนสโตร์.
- คุณดาว สิริวาลย์. (2555). แนวทางการนำนโยบายโรงเรียนมาตรฐานสู่สากลไปปฏิบัติในสถานศึกษาระดับประถมศึกษา สังกัดคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. วิทยานิพนธ์ ศษ.ค. (การบริหารการศึกษา). กรุงเทพฯ : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- ถวัลย์รัฐ วรเทพพุดพิงษ์. (2540). การวิเคราะห์และกำหนดนโยบายสาธารณะ ทฤษฎีและการประยุกต์ใช้. กรุงเทพฯ : เสมารธรรม.
- ทบวงมหาวิทยาลัย. (2541). แนวทางการประกันคุณภาพการศึกษา ระดับอุดมศึกษา. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ทวีป ศิริรัสมิ์. (2544). การวางแผนพัฒนาและประเมินโครงการ. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2539). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ทินกร วงศ์พุด. (2554). โมเดลเชิงสาเหตุการนำนโยบายคุณธรรมนำความรู้ไปปฏิบัติในสถานศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสงขลา เขต 3. วิทยานิพนธ์ ศศ.ม. (นโยบาย และการวางแผนสังคม). สงขลา : มหาวิทยาลัยทักษิณ.
- ธงชัย สันติวงษ์. (2537). พฤติกรรมองค์การ : การศึกษาการบริหารพฤติกรรมองค์การเชิงบริหาร. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช.
- ธวัช บุญขมณี. (2550). ภาวะผู้นำและการเปลี่ยนแปลง. กรุงเทพฯ : โอเคียนสโตร์.
- ธิดา พาหอม. (2544). องค์การและการจัดการ. พระนครศรีอยุธยา : สถาบันราชภัฏพระนครศรีอยุธยา.
- นิรมล กิติกุล. (2549). องค์การและการจัดการ. พิมพ์ครั้งที่ 11. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นงลักษณ์ วิรัชชัย. (2542). โมเดลลิשראל สถิติวิเคราะห์สำหรับการวิจัยทางสังคมศาสตร์และพฤติกรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นโยบายและแนวปฏิบัติในการประกันคุณภาพการศึกษาของทบวงมหาวิทยาลัย. (2540, กรกฎาคม-ธันวาคม).” รั้งสัตสารสนเทศ. 3 (2) : 63-64.

- นวลใย พิษชาติ และคณะ. (2555). โมเดลเชิงสาเหตุผลกระทบของการประกันคุณภาพต่อวิทยาลัย
 ในสังกัดสถาบันพระบรมราชชนก กระทรวงสาธารณสุข. สืบค้นเมื่อ 2 กุมภาพันธ์ 2558
 จาก [http://eoffice.knc.ac.th/mistk/eoffice/documents/20130424_173107-339-
 dbbd5237e23c3986161543e7f6f2a800-21.pdf](http://eoffice.knc.ac.th/mistk/eoffice/documents/20130424_173107-339-dbbd5237e23c3986161543e7f6f2a800-21.pdf).
- นำพิชญ์ ธรรมทีเวศน์. (2549). การวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายการประกันคุณภาพ
 การศึกษาไปปฏิบัติของสถาบันการศึกษาสังกัดกระทรวงสาธารณสุข. วิทยานิพนธ์
 ปริญญาการศึกษาคุณวุฒิปริญญาตรี. ชลบุรี : มหาวิทยาลัยบูรพา.
- นุชนภา รื่นอบเชย. (2558). ผู้อำนวยการสำนักมาตรฐานและประเมินผลอุดมศึกษา สำนักงาน
 คณะกรรมการการอุดมศึกษา. สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2558.
- บุญชม ศรีสะอาด. (2554). การวิจัยเบื้องต้น (ฉบับปรับปรุงใหม่). พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพฯ :
 สุวีริยาสาส์น.
- ปรียาพร วงศ์อนุตรโรจน์. (2551). จิตวิทยาการศึกษา. กรุงเทพฯ : ศูนย์สื่อเสริมกรุงเทพ.
- ประชุม รอดประเสริฐ. (2545). นโยบายและการวางแผน : หลักการและทฤษฎี. กรุงเทพฯ :
 เนติกุลการพิมพ์.
- ประสงค์ กัลป์ยาณะธรรม. (2555). รายงานการวิจัยการนำนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ไปสู่การปฏิบัติ
 ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน : ศึกษากรณีภาคตะวันตกของประเทศไทย. สืบค้นเมื่อ 9
 มกราคม 2558 จาก
http://www.researchconference.kps.ku.ac.th/article_9/pdf/o_human41.pdf
- ประสงค์ ศิริโกคา. (2552). ผลสัมฤทธิ์ในการนำนโยบายไปปฏิบัติของสถานศึกษาระดับ
 วิทยานิพนธ์ปร.ค. (รัฐประศาสนศาสตร์). ปทุมธานี : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัย
 อีสเทิร์นเอเซีย.
- ปิยวรรณ แป้นปลื้ม. (2550). อิทธิพลของการรับรู้ปัจจัยชุมชน และภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง
 ของผู้นำชุมชนที่มีต่อการจัดการความรู้ในชุมชน : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบล
 ในเขตภาคใต้ของ ประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ วท.ม. (จิตวิทยาชุมชน). กรุงเทพฯ :
 บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- ผุสดี สัตยมานะ. (2521). การบริหารรัฐกิจ. กรุงเทพฯ : พิระพัธนา.
- พจนานา แฉ่มนัยนา. (2552). การวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายโรงเรียนคุณภาพ
 มาตรฐานกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดกรุงเทพมหานคร.
 วิทยานิพนธ์ ศษ.ค. (การบริหารการศึกษาและผู้นำการเปลี่ยนแปลง). ปทุมธานี :
 บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเซีย.

- พงษ์ศักดิ์ บัญจพรผล. (2545). องค์การและการจัดการ. นครปฐม : สถาบันราชภัฏนครปฐม.
- พงศ์สัมพันธ์ ศรีสมทรัพย์ และชลิดา สรมณี. (2526). หลักการจัดองค์การและการจัดการ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : รามินทร์.
- พรพิมล ปลั่งศรีสกุล. (2552). การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการปฏิบัติตามนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดกรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์ ศษ.ค. (การบริหารการศึกษาและผู้นำการเปลี่ยนแปลง). ปทุมธานี : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเซีย.
- พรุจ ศักดิ์ศิริ. (2550). การวิเคราะห์ปัจจัยที่สัมพันธ์กับความสำเร็จของการนำนโยบายเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อการศึกษาไปปฏิบัติในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน. วิทยานิพนธ์ ค.ค. (บริหารการศึกษา). กรุงเทพฯ : คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พวงรัตน์ ทวีรัตน์. (2540). วิธีการวิจัยทางพฤติกรรมศาสตร์และสังคมศาสตร์. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ : ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ภักดีลา น้อยเจริญ. (2557). ปัจจัยที่มีอิทธิพล ต่อผลการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ กรณีศึกษาผู้กู้กองทุนในจังหวัดหนองคาย. วิทยานิพนธ์ รป.ค. (รัฐประศาสนศาสตร์). มหาสารคาม : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม.
- ภัทรพร เกษสังข์. (2549). การวิจัยทางการศึกษา. เลย : ภาควิชาวิจัยและประเมินผลการศึกษา คณะครุศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย.
- มณีวรรณ วจิไกรลาศ. (2557). ผลการนำนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานสู่การปฏิบัติ ในจังหวัดนนทบุรีและปทุมธานี. วิทยานิพนธ์ รป.ค. (รัฐประศาสนศาสตร์). กรุงเทพฯ : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยกรุงเทพธนบุรี.
- มยุรี อนุมานราชชน. (2556). นโยบายสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : แอคทีฟ พรินท์.
- ระวีง เนตร โพธิ์แก้ว. (2542). องค์การและการจัดการ. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพฯ : พัทธ์ชัยอักษร.
- รัฐกร กลิ่นอุบล. (2551). ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในภาคกลาง. วิทยานิพนธ์ รป.ม. (นโยบายสาธารณะ). กรุงเทพฯ : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2556). พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554. กรุงเทพฯ : นานมีบุ๊คพับลิเคชั่นส์.

รายงานพิเศษสรุปผลประเมินมาตรฐานการศึกษา 3 รอบ. (2558). แนวหน้า. สืบค้นเมื่อ 10

พฤษภาคม 2558 จาก <http://www.naewna.com/local/139573>.

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2557). นโยบายสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : บพิธการพิมพ์.

त्मยพร แผล่งหล้า. (2551). การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการนำ

นโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติในสถานศึกษา สังกัดคณะกรรมการการศึกษา

ขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ. วิทยานิพนธ์ ปร.ค. (การบริหารการศึกษา). กรุงเทพฯ :

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสยาม.

ล้วน สายยศ และ อังคณา สายยศ. (2543). การวัดด้านจิตพิสัย. กรุงเทพฯ : สุวีริยาสาส์น.

วรเชช จันทรส. (2556). ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ :

พริกหวานกราฟฟิค.

วิจิตร ศรีสอาน. (2549). แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับนโยบาย. นนทบุรี : สำนักพิมพ์

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

วิชัย แหวนเพชร. (2543). มนุษย์สัมพันธ์ในการบริหารอุตสาหกรรม. กรุงเทพฯ : ธรรมกมล.

วิเชียร พันธุ์เครือบุตร และนำพิชญ์ ธรรมหิเวศน์. (2548). บทคัดย่องานวิจัย. สืบค้นเมื่อ 20

ตุลาคม 2558 จาก http://educationresearch.6te.net/ab_man14.htm.

วิเชียร วิทยอุดม. (2554). ทฤษฎีองค์การฉบับแนวใหม่. กรุงเทพฯ : ธนัช การพิมพ์.

วิรัช สงวนวงศ์วาน. (2547). การจัดการและพฤติกรรมองค์การ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ :

เพียร์สันเอ็ดดูเคชั่นอินโคไรนา.

วิโรจน์ เขมรัมย์. (2552). การนำนโยบายระบบการบริการการแพทย์ฉุกเฉินไปปฏิบัติ.

วิทยานิพนธ์ ปร.ค. (รัฐประศาสนศาสตร์). อุบลราชธานี : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย

อุบลราชธานี.

วิโรจน์ สารัตนะ. (2548). นโยบายและการวิจัยเชิงนโยบาย. ขอนแก่น : โรงพิมพ์คลังนานา

วิทยา.

ศิริวรรณ เสรีรัตน์. (2545). องค์การและการจัดการ. กรุงเทพฯ : ธรรมสาร.

ศิริอร ชันชหัตถ์. (2541). องค์การและการจัดการ. กรุงเทพฯ : ทิพย์วิสุทธิ.

ศรันย์ ฐิตารีย์. (2550). การนำนโยบายสร้างที่อยู่อาศัยให้ผู้มีรายได้น้อยไปปฏิบัติ กรณีศึกษา

บ้านเอื้ออาทร. วิทยานิพนธ์ ปร.ค. (รัฐประศาสนศาสตร์). กรุงเทพฯ :

มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ศุภชัย ยาวะประภาส. (2557). นโยบายสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- สมคิด บางโม. (2542). องค์การและการจัดการ. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ : วิทยพัฒน์.
- สมใจ ตักษณะ. (2546). การพัฒนาประสิทธิภาพการทำงาน. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ :
 ธนรัชการพิมพ์.
- สมบัติ ชำรงชัยวงศ์. (2557). นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ.
 พิมพ์ครั้งที่ 27. กรุงเทพฯ : เสมอธรรม.
- สมพงษ์ เกษมสิน. (2541). การบริหาร. กรุงเทพฯ : เกษมสุวรรณ.
- สมยศ นาวิการ. (2546). การบริหารและพฤติกรรมองค์การ. กรุงเทพฯ : บรรณกิจ 1991.
- สมศ.ชี้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานน่าห่วงที่สุด. (2558). สืบค้นเมื่อ 10 พฤษภาคม 2558 จาก
www.dailynews.co.th/educatio.
- สรรพสิริ อรชัยพันธ์ลาภ. (2552). ประสิทธิภาพของนโยบายแรงงานต่างด้าว : ศึกษากรณีจังหวัด
 ตาก. วิทยานิพนธ์ ปร.ค.(รัฐประศาสนศาสตร์). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยเกริก.
- สัณฑ์หทัย สงวนศักดิ์. (2550). ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการสร้างประสิทธิผลของการนำนโยบาย
 การส่งบริการสังคมแก่ผู้สูงอายุไปปฏิบัติ กรณีกรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์ ปร.ค.
 (รัฐประศาสนศาสตร์). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. (2544). แนวทางการประกันคุณภาพภายใน
 สถานศึกษาเพื่อรองรับการประเมินภายนอก. กรุงเทพฯ : พิมพ์ดี.
- สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. (2556). แผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ฉบับที่ 11
 (พ.ศ. 2555-2559). กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- _____. (2558). คู่มือการประกันคุณภาพการศึกษาภายใน ระดับอุดมศึกษา พ.ศ. 2557.
 นนทบุรี : ภาพพิมพ์.
- สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน). (2555). คู่มือ
 การประเมินคุณภาพภายนอกรอบสาม (พ.ศ. 2554 - 2558) ระดับอุดมศึกษาฉบับ
 สถานศึกษา (แก้ไขเพิ่มเติม พฤศจิกายน พ.ศ. 2554). พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ :
 ออฟเซ็ท พลัส.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2552). ข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง
 (พ.ศ.2552-2561). กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.
- สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน. (2556). อันดับด้านการศึกษาไทย
 ในเวทีโลกและอาเซียน ปี 2556. สืบค้นเมื่อ 10 พฤษภาคม 2558 จาก
<http://www.qlf.or.th/Home/Contents/749>

- สุธรรม สุบรรณจ. (2556). ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายการกระจายอำนาจ
การบริหารงานวิชาการไปปฏิบัติของสถานศึกษาในอีสานใต้. วิทยานิพนธ์ ปร.ค.
(การบริหารการศึกษา). บุรีรัมย์ : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์.
- สุนทร โคตรบรรเทา. (2551). ภาวะผู้นำในองค์การการศึกษา. กรุงเทพฯ : ปัญญาชน.
- สุนทร วงศ์ไวยสุวรรณ. (2540). วัฒนธรรมองค์การ แนวคิด งานวิจัย และประสบการณ์.
กรุงเทพฯ : โฟร์เพช.
- สุพานี สฤษฏ์วานิช. (2547, กรกฎาคม-กันยายน). “วัฒนธรรมองค์การ : ควรเลือกให้เหมาะสม.”
วารสารบริหารธุรกิจ. 25(95) : 25-47
- สุภมาส อังสุโชติ สมถวิล วิจิตรวรรณ และรัชนิกุล ภิญโญภาณุวัฒน์. (2551). สถิติวิเคราะห์
สำหรับการวิจัยทางสังคมศาสตร์และพฤติกรรมศาสตร์ : เทคนิคการใช้โปรแกรม
LISREL. กรุงเทพฯ : เจริญดีมีนคองการพิมพ์.
- สุภัทร จำปาทอง. (2553). การนำนโยบายเงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาไปปฏิบัติ.
วิทยานิพนธ์ ปร.ค. (รัฐประศาสนศาสตร์). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- สุรางค์ ไคว์ตระกูล. (2550). จิตวิทยาการศึกษา. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่ง
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อดุลย์ สุชีรัมย์. (2555). การพัฒนาโมเดลประสิทธิผลการประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษา
ขั้นพื้นฐาน. วิทยานิพนธ์ ปร.ค. (การบริหารการศึกษา). บุรีรัมย์ : บัณฑิตวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์.
- อนุสรณ์ เกิดศรี. (2551). การศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการประกันคุณภาพภายในของ
สถานศึกษาขั้นพื้นฐานก่อนการประเมินคุณภาพภายนอกที่หนึ่งและรอบที่สอง :
พหุกรณีศึกษา. วิทยานิพนธ์ ค.ค. (การบริหารการศึกษา). กรุงเทพฯ : บัณฑิตวิทยาลัย
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อุทัย เลาหวิเชียร. (2544). รัฐประศาสนศาสตร์ : ลักษณะวิชาและมิติต่าง ๆ. พิมพ์ครั้งที่ 7.
กรุงเทพฯ : เสมาธรรม.
- อุทัย หิรัญโต. (2524). หลักการบริหารงานบุคคล. กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์.
- อุทุมพร จามรมาน. (2548). การประกันคุณภาพระดับอุดมศึกษา. กรุงเทพฯ : คณะครุศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- Addo, M. (2011). **Externally Assisted Development Projects in Africa : Implementation
and Public Policy.** Degree of Doctor of Philosophy. Louisiana : Southern
University and A&M College, USA.

Alger, S. E. (2011). **Professional Development Programs as Sources of Policy**

Implementation: What Does Minnesota Staff Development Policy Look Like in

Action. Degree of Doctor of Philosophy. Minnesota : University of Minnesota, USA

Anderson, J. E. (1975). **Public Policy - Making.** Great Britain : Thomas Nelson and Son.

_____. (1994). **Public Policy-Making : An Introduction.** 2nd ed. New York :
Houghton Mifflin Company.

Arroba, T. & Kim, J. (1992). **Pressure at Work : A Survivals Guide for Manager.** 2nd ed.
London : McGraw-Hill.

Barnard, C. I. (1970). **The Functions of the Executive.** Cambridge Mass : Harvard University
Press.

Bass, B. M. (1985). **Leadership and Performance Beyond Expectation.** New York : The Free
Press.

_____. (1990). **Bass & Stogdill's Handbook of Leadership.** New York : The Free Press.

Breuer, G. D. (1974). **The Foundation of Policy Analysis.** Homewood Illionios : The Dorsey
Press.

Browne, M. W. (2002). **Introduction to Covariance Structure Modeling.** n.p.

Certo, S. C. (1992). **Modern Management : Quality, Ethics, and Global Environment.**
Massachusetts : Allyn and Bacon.

Diamantopoulos, A., & Siguaaw, J. A. (2000). **Introducing LISREL.** London : Sage
Publications.

Douglas, I. Jr. (1984). **Policy Research.** New Jersey : Pearson Education.

Draft, R. L. (1997). **Management.** Chicago : The Dryden Press.

Drucker, P. F. (1954). **The Practice of Management.** New York : Harper & Row.

DuBrin, A. J. (1994). **Applying Psychology : Individual and Organizational Effectiveness.**
New Jersey : Prentice-Hall.

Dunn, W. N. (1994). **Public Policy Analysis: An Introduction.** 2nd ed. Englewood Cliffs,
NJ : Prentice-Hall.

Dye, T. R. (1998). **Understanding Public Policy.** 9th ed. Upper Saddle River, NJ :
Prentice-Hall.

- Elgie, R. (1995). **Political Leadership in Liberal Democracies**. New York : Palgrave Macmillan.
- Elmore, R. F. (1978). "Organizational Model of Social Program Implementation," **Public Policy Paper**. 11(4) : 32.
- Flippo, E. B. (1970). **Management : A Behavioral Approach**. 2nd ed. Boston : Allyn & Bacon.
- Friedrich, C. J. (1963). **Constitutional Government**. New York : McGraw-Hill.
- Gareth J. R. (2007). **Organizational Theory : Design, and Change**. 11th ed. New Jersey : Pearson Education.
- Gomez-Mejia, L. R. & Balkin, D. B. (2002). **Management**. New York : McGraw-Hill.
- Gordon, J. R. (1999). **Organizational Behavior : A Diagnostic Approach**. 6th ed. Upper Saddle River, NJ : Prentice-Hall.
- Greenberg, J. & Baron, R. A. (2000). **Behavior in Organizations : Understanding and Managing the Human Side of Work**. New Jersey : Prentice-Hall.
- Greenwood, P. W., Mann, D., & McLaughlin, M. W. (1975). **Federal Programs Supporting Educational Change**. Cambridge, MA : The Process of Change.
- Greenwood, W. T. (1965). **Management and Organizational Behavior : An Interdisciplinary Approach**. Ohio : South-Western Publishing.
- Hair, J. E. Jr., Anderson, R. E., Tatham, R. L., & Black, C. (1998). **Multivariate Data Analysis**. 5th ed. Boston : Prentice-Hall.
- Hick, H. G. (1976). **The Management of Organizations**. Tokyo : McGraw-Hill.
- Hicks, H. G & Gullett, C. R. (1967). **The Management of Organizations**. 3rd ed. New York : McGraw-Hill.
- Jackson, H. K., Jr. & Frigon, N. L. (1994). **Management 2000**. New York : Van Nostrand Reinhold.
- Joreskog, K. G., & Sorbom, D. (1993). **LISREL 8 Structural Equation Modeling with the SIMPLIS Command Language**. Chicago : Scientific Software International.
- Katz, D. & Kahn, R. I. (1978). **The Social Psychology of Organization**. 2nd ed. New York : John Willey & Sons.

- Kincaid, M. M. (2011). **Gender Integration Case Study: A Policy Implementation Analysis of USAID Health Sector Programming.** Degree of Doctor (Public Health).
Carolina : University of North Carolina at Chapel Hill, USA.
- Knezevich, S. J. (1969). **Administration of Public Education.** 2nd ed. New York : Harper and Row.
- Kreitner, R. (1983). **Management.** 2nd ed. Boston : Houghton Mifflin.
- Levin, M. A. (1986, January). "Condition Contributing to Effective Implementation and Their Limits, Research in Public Policy Analysis and Management," **Journal of Public Policy.** 6 (1) : 21-48
- Levine, C. H.(1980). **The Crisis in the Public Sector.** New Jersey : Chatham House.
- Marriner-Tomey, A. (1993). **Transformational Leadership in Nursing.** St.Louis : Mosby-Year Book.
- Mazmanian, D. A., & Sabatier, P. A. (1989). **Implementation and Public Policy :With a New Postscript.** New York : University Press of America (Lanham, MD).
- Mullins, L. J. (1985). **Management and Organizational Behavior.** Great Britain: The Pitman Press.
- Murgatroyd, S., & Morgan, C. (1994). **Total Quality Management and the School.** Buckingham : Open University Press.
- Pfiffner, J. M. & Presthus, R. V. (1960). **Public administration.** New York: The Ronald Press.
- Pfiffner, J. M. & Sherwood, F. P. (1960). **Administrative Organization.** N.J. : Prentice-Hall
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1984). **Implementation.** 3rd ed. Berkeley, CA : University of California Press.
- Sax, G. (1980). **Principle of Evaluation and Psychological Measurement and Evaluation.** 22nd ed Belmont, C. A. : Wadsworth.
- Sergiovanni, T. J. (1989). **Supervision Human Perspectives.** 4th ed. New York : McGraw-Hill
- Sergiovanni, T., Burlingame. M., & Coombs, F. S. (1987). **Education Governance and Administration.** 2nd ed. Englewood Cliffs, N.J. : Prentice – Hall.
- Suni, L. et al. (2015, January). "Implement of The Policy of Partnership in order to Develop Tourism Sector." **International Journal of Academic Research.** 7 (1) : 525 - 528.

Tabachnick, B. G., & Fidell, L. S. (2001). **Using Multivariate Statistics**. 4th ed. Boston : Allyn and Bacon.

Van Horn, C. E., & Donald, S.V. (1976). **Public Policy Making in a Federal System**. California : Sage Publications.

Wehrich, H. & Koontz, H. (1993). **Management : A Global perspective**. New York : McGraw-Hill.

Wheeler, B. O. (1969). **Business : An Introductory Analysis**. New York : Harry & Row.

Williams, W. (1971). **Social Policy Research and Analysis : The Experience in the Social Agencies**. New York : American Elsevier Publishing.

Wilkins, A. L. & Patterson, K. J. (1985). **Gaining Control of the Corporate Culture**. San Francisco : Kpssey-Bass.

Yulk, G. A. (1994). **Leadership in Organizations**. New Jersey : Prentice-Hall.

มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์
Buriram Rajabhat University

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

รายนามผู้เชี่ยวชาญและผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่ม

รายนามผู้เชี่ยวชาญให้สัมภาษณ์

1. **รายนาม** นางสาวนุชนภา รื่นอบเชย
ตำแหน่ง ผู้อำนวยการสำนักมาตรฐานและประเมินผลอุดมศึกษา
สถานที่สัมภาษณ์ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา
 ห้องทำงานสำนักมาตรฐานและประเมินผลอุดมศึกษา
 กรุงเทพมหานคร
2. **รายนาม** นางอรสา ภาวิมล
ตำแหน่ง ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนการอุดมศึกษา
สถานที่สัมภาษณ์ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา
 ห้องทำงานสำนักนโยบายและแผนการอุดมศึกษา
 กรุงเทพมหานคร
3. **รายนาม** ผู้ช่วยศาสตราจารย์จินดา งามสุทธิ
ตำแหน่ง คณะอนุกรรมการพัฒนาการประกันคุณภาพการศึกษาภายใน
สถานที่สัมภาษณ์ ระดับอุดมศึกษา
 โรงแรม โรงแรมศรีพฤทธาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ
4. **รายนาม** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. เสที عون เทพรงทอง
ตำแหน่ง อธิการบดีฝ่ายวิชาการและประกันคุณภาพการศึกษา
สถานที่สัมภาษณ์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี
 โรงแรม โรงแรมพนมพิमान มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์
5. **รายนาม** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ปิยะนันท์ สายัณห์ปทุม
ตำแหน่ง ผู้อำนวยการสำนักมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา
สถานที่สัมภาษณ์ มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์
 สำนักมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา
 มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์

รายนามผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบเครื่องมือ

1. **รายนาม** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. กรองทิพย์ นาควิเชตร
ตำแหน่ง คณบดี คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยวงษ์ชวลิตกุล
สถานที่ทำงาน มหาวิทยาลัยวงษ์ชวลิตกุล
2. **รายนาม** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชูชาติ พะยอม
ตำแหน่ง อาจารย์ประจำคณะเทคโนโลยีอุตสาหกรรม และ
สถานที่ทำงาน อธิการบดีฝ่ายประกันคุณภาพการศึกษา
มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์
3. **รายนาม** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ละออง ภูเงิน
ตำแหน่ง อธิการบดีคณะครุศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์
สถานที่ทำงาน -
4. **รายนาม** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุภาวี มากดี
ตำแหน่ง อาจารย์ประจำคณะเทคโนโลยีอุตสาหกรรม
สถานที่ทำงาน มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี
5. **รายนาม** รองศาสตราจารย์ สมบัติ ประจัญสานต์
ตำแหน่ง อาจารย์ประจำคณะเทคโนโลยีอุตสาหกรรม
สถานที่ทำงาน มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์

รายนามผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่ม (Focus Group)

ลำดับ ที่	ชื่อ - สกุล	ตำแหน่ง	หน่วยงาน
1	นางรัศมี ทองเกิด	หัวหน้าสำนักงานคณบดี	คณะครุศาสตร์
2	นางสาวพรจิตร จันทร์เปล่ง	หัวหน้างานประกันคุณภาพ การศึกษา	คณะมนุษยศาสตร์
3	นางสุภาพร อามาตร์	หัวหน้างานประกันคุณภาพ การศึกษา	คณะบริหารธุรกิจและการ บัญชี
4	นางสาวปวีณา ฉ่ำกิ่ง	หัวหน้างานประกันคุณภาพ การศึกษา	คณะครุศาสตร์
5	นางสาวกนิษฐา อินธิจิต	ผู้ช่วยคณบดีฝ่ายประกัน คุณภาพการศึกษา	คณะศิลปศาสตร์และ วิทยาศาสตร์
6	นายอริชาติ บุญญยศยิ่ง	ผู้อำนวยการสำนักงาน อธิการบดี	สำนักงานอธิการบดี
7	นายพิศาล สุขจี	หัวหน้าหน่วยมาตรฐาน และประกันคุณภาพ การศึกษา	หน่วยมาตรฐานและ ประกันคุณภาพการศึกษา
8	นายสุชาติ ศรีชื่น	นักวิชาการศึกษา	หน่วยมาตรฐานและ ประกันคุณภาพการศึกษา

ภาคผนวก ข

หนังสือขอความอนุเคราะห์



ที่ ศธ ๐๕๔๕.๑๑/ ๖๖๔๓

บัณฑิตวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์
ถนนจิระ อำเภอเมืองบุรีรัมย์
จังหวัดบุรีรัมย์ ๓๑๐๐๐

๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๘

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์เป็นผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบเครื่องมือในการวิจัย

เรียน

ด้วย นางสาววิรินทร์ ทักษะเทพ นักศึกษาระดับปริญญาเอก หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ กำลังศึกษาและทำวิทยานิพนธ์ เรื่อง องค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษามาปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่ม อีสานได้ โดยมี อาจารย์ ดร. โกวิท วัชรินทรานุกูล เป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ พิจารณาแล้วว่าท่านเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถและประสบการณ์ในเรื่องนี้อย่างดียิ่ง จึงขอความอนุเคราะห์จากท่านเป็นผู้เชี่ยวชาญในการ ตรวจสอบเครื่องมือในการทำการวิจัยและศึกษาข้อมูลครั้งนี้ เพื่อให้ผู้ทำการวิจัยจะได้ดำเนินการในขั้นตอน ต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดอนุเคราะห์และขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นงมล สมคุณา)

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์

สำนักงานบัณฑิตวิทยาลัย

โทร ๐ ๔๕๖๑ ๑๒๒๑ ต่อ ๓๘๐๖

โทรสาร ๐ ๔๕๖๑ ๒๘๕๘

มือถือ ๐๘ ๖๔๖๘ ๑๖๕๖



ที่ ศธ ๐๕๔๕.๑๑/ว๖๘๒

บัณฑิตวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์
ตำบลในเมือง อำเภอเมือง
จังหวัดบุรีรัมย์ ๓๑๐๐๐

๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๘

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์แจกแบบสอบถามเพื่อเก็บข้อมูลวิจัย

เรียน

ด้วย นางสาววินิณี ทศนะเทพ นักศึกษาระดับปริญญาเอก หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ กำลังศึกษาและทำวิทยานิพนธ์ เรื่อง องค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษามาปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ โดยมี อาจารย์ ดร. โกวิท วัชรินทรางกูร เป็นประธานที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

ในการนี้นักศึกษามีความประสงค์เก็บรวบรวมข้อมูล โดยการแจกแบบสอบถามผู้เกี่ยวข้องในการศึกษาวิจัยดังกล่าว จึงขอความอนุเคราะห์อนุญาตให้นักศึกษาเข้าเก็บข้อมูล ในหน่วยงานของท่าน ด้วย

มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความอนุเคราะห์จากท่านและขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดอนุเคราะห์และขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นฤมล สมคุณา)
คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์

ณสำนักงานบัณฑิตวิทยาลัย

โทร ๐ ๔๔๖๑ ๑๒๒๑, ๐ ๔๔๖๐ ๑๖๑๖ คีย์ ๓๘๐๖

โทรสาร ๐ ๔๔๖๑ ๒๘๕๘



ที่ ศธ ๐๕๔๕.๑๑/ว ๗๘๑

บัณฑิตวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์
ถนนจิระ อำเภอเมืองบุรีรัมย์
จังหวัดบุรีรัมย์ ๓๑๐๐๐

๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๘

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ขอเก็บข้อมูลทดลองเครื่องมือการวิจัย

เรียน อธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด

ด้วย นางสาววิริณี ทักษะเทพ นักศึกษาระดับปริญญาเอก หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ กำลังศึกษาและทำวิทยานิพนธ์ เรื่อง องค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษามาปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ โดยมี อาจารย์ ดร. โกวิท วัชรินทรานุกร เป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ในกรณีนี้ นักศึกษามีความประสงค์ในการทดลองใช้เครื่องมือ ในการวิจัยที่จะใช้กลุ่มตัวอย่างจริงเพื่อหาประสิทธิภาพของเครื่องมือในการวิจัย

ดังนั้นจึงขออนุญาตให้ นางสาววิริณี ทักษะเทพ ใช้เครื่องมือในการวิจัยกับกลุ่มตัวอย่าง สำหรับกำหนดการทำงานผู้ทำการวิจัยจะประสานในรายละเอียดอีกครั้ง มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความอนุเคราะห์จากท่านด้วยดี และขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นอมล สมकुณา)

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์

สำนักงานคณบดี

โทร ๐ ๔๕๖๑ ๑๒๒๑ ต่อ ๓๘๐๖

โทรสาร ๐ ๔๕๖๑ ๒๘๕๘

มือถือ ๐๘ ๖๕๖๘ ๑๖๕๖



ที่ ศธ ๐๕๔๕.๑๑/ ๖๖๙๒

บัณฑิตวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์
ถนนจิระ อำเภอเมืองบุรีรัมย์
จังหวัดบุรีรัมย์ ๓๑๐๐๐

๘ มิถุนายน ๒๕๕๘

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์เป็นผู้เชี่ยวชาญให้ข้อมูลเพื่อสร้างเครื่องมือในการวิจัย

เรียน

ด้วย นางสาววิรินทร์ ทักษะเทพ นักศึกษาระดับปริญญาเอก หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ กำลังศึกษาและทำวิทยานิพนธ์ เรื่อง องค์ประกอบการในการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษามาปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ โดยมี อาจารย์ ดร. โกวิท วัชรินทรานุกูล เป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ พิจารณาแล้วว่าท่านเป็นผู้มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในเรื่องนี้อย่างดียิ่ง จึงขอความอนุเคราะห์จากท่านเป็นผู้เชี่ยวชาญให้ข้อมูลเพื่อนำมาสร้างเครื่องมือในการทำการวิจัยและศึกษาข้อมูลครั้งนี้ เพื่อให้ผู้ทำการวิจัยจะได้ดำเนินการในขั้นตอนต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดอนุเคราะห์และขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นงมล สมकुณา)

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์

สำนักงานบัณฑิตวิทยาลัย

โทร ๐ ๔๔๖๑ ๑๒๒๑ ต่อ ๓๘๐๖

โทรสาร ๐ ๔๔๖๑ ๒๘๕๘

มือถือ ๐๘ ๖๔๖๘ ๑๖๕๖



ที่ ศธ ๐๕๔๕.๑๑/ ๖๖๙๑

บัณฑิตวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์
ถนนจิระ อำเภอเมืองบุรีรัมย์
จังหวัดบุรีรัมย์ ๓๑๐๐๐

๘ มิถุนายน ๒๕๕๘

เรื่อง ขอบความอนุเคราะห์ให้ข้อมูลเพื่อสร้างเครื่องมือในการวิจัย

เรียน อธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ

ด้วย นางสาววิมลณี ทักษะเทพ นักศึกษาระดับปริญญาเอก หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ กำลังศึกษาและทำวิทยานิพนธ์ เรื่อง องค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษามาปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ โดยมี อาจารย์ ดร. โกวิท วัชรินทรางกูร เป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ในการนี้ นักศึกษามีความประสงค์ขอเก็บข้อมูลในลักษณะการสนทนากลุ่มในหน่วยงานที่เป็นแนวปฏิบัติที่ดี (Good Practice) เพื่อนำมาใช้ในการสร้างรูปแบบจำลองปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษามาปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้

ดังนั้นจึงขออนุญาตให้ นางสาววิมลณี ทักษะเทพ เข้าเก็บข้อมูลเพื่อนำมาใช้ในการสร้างเครื่องมือเพื่อใช้ในงานวิจัยครั้งนี้ สำหรับกำหนดการสนทนากลุ่มผู้ทำงานวิจัยจะประสานในรายละเอียดอีกครั้ง มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความอนุเคราะห์จากท่านด้วยดี และขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดอนุเคราะห์และขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นงมล สมकुณา)

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์

สำนักงานบัณฑิตวิทยาลัย

โทร ๐ ๔๕๖๑ ๑๒๒๑ ต่อ ๓๘๐๖

โทรสาร ๐ ๔๕๖๑ ๒๘๕๘

ภาคผนวก ค

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

แบบสัมภาษณ์ (แบบกึ่งมีโครงสร้าง : Semi-Structured Interview)

เรื่อง องค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษา

ไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้

แบบสัมภาษณ์มีทั้งหมด 2 ตอน คือ

ตอนที่ 1 สถานภาพทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์

ตอนที่ 2 แบบสัมภาษณ์

ตอนที่ 1 สถานภาพทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์

ชื่อ.....นามสกุล.....

ตำแหน่ง.....สถานที่ทำงาน.....

ปฏิบัติหน้าที่

ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเป็นเวลา.....ปี

ตอนที่ 2 แบบสัมภาษณ์

ประเด็นคำถามสำหรับสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ

1. ในการที่มหาวิทยาลัยจะนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษามาปฏิบัตินั้น มีองค์ประกอบใดบ้างที่จะช่วยสนับสนุนให้การนำนโยบายดังกล่าวมาปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จ และองค์ประกอบดังกล่าวสามารถช่วยให้ประสบผลสำเร็จได้อย่างไร
2. ในการที่มหาวิทยาลัยจะนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษามาปฏิบัตินั้น มีองค์ประกอบใดบ้างที่จะเป็นปัญหาอุปสรรคทำให้ไม่สามารถนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษามาปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จ และจะมีแนวทางป้องกันได้อย่างไร
3. หากจะให้หน่วยงานที่นำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติมีการดำเนินการอย่างจริงจังเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการประกันคุณภาพการศึกษา ควรมีแนวทางอย่างไร

ขอขอบพระคุณอย่างสูง

ข้อสังเกต

แนวทางการสัมภาษณ์ที่ผู้วิจัยกำหนดขึ้นนี้ เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการสัมภาษณ์จริง

โดยผู้วิจัยจะไม่เน้นการจัดลำดับคำถามตามที่ปรากฏในแบบสัมภาษณ์นี้ แต่จะเป็นการสัมภาษณ์เชิงสนทนาอย่างเป็นธรรมชาติ เพื่อให้ได้รายละเอียดและข้อมูลครบถ้วนตามวัตถุประสงค์



แบบสอบถามเพื่อการวิจัย
เรื่ององค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติ
ในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้

คำชี้แจง

1. แบบสอบถามชุดนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสอบถามคณะกรรมการประกันคุณภาพการศึกษาของมหาวิทยาลัย เกี่ยวกับองค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้ ข้อมูลที่ได้จะเป็นประโยชน์ต่อการนำไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาการบริหารที่เหมาะสมต่อการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติ รวมทั้งการพัฒนามหาวิทยาลัยให้มีความพร้อมเพื่อให้ได้รับรองมาตรฐานของสถานศึกษา จากสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ตลอดจนนำไปเป็นข้อมูลสารสนเทศเสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับนโยบาย ในการวางแผนพัฒนาและตัดสินใจกำหนดแนวทางนโยบาย หรือยุทธศาสตร์ในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาให้ได้รับการพัฒนาให้เป็นระบบที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น คำตอบที่ได้ จะไม่มีผลกระทบใดๆ ต่อผู้ตอบแบบสอบถามและมหาวิทยาลัยของท่าน คำตอบที่แท้จริงเป็นสิ่งที่มีคุณค่ายิ่ง สำหรับการวิจัยครั้งนี้

2. แบบสอบถามฉบับนี้มี 2 ตอน คือ

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

ตอนที่ 2 ความคิดเห็นต่อองค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้

ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า จะได้รับความอนุเคราะห์ในการตอบแบบสอบถามจากท่านเป็นอย่างดี และขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

นางสาววินิรณี ทิศนะเทพ
 นักศึกษาหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต
 สาขาการบริหารการศึกษา
 มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์

แบบสอบถามเพื่อการวิจัย			
เรื่อง องค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติ ในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้			
ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป			
คำชี้แจง โปรดทำเครื่องหมาย <input checked="" type="checkbox"/> ลงใน <input type="checkbox"/> หน้าข้อความที่ตรงกับสภาพความเป็นจริงของท่าน			
เพศ			
1. <input type="checkbox"/> ชาย	2. <input type="checkbox"/> หญิง		
อายุ			
1. <input type="checkbox"/> ไม่เกิน 40 ปี	2. <input type="checkbox"/> 41-50 ปี	3. <input type="checkbox"/> มากกว่า 50 ปี	
ระดับการศึกษา			
1. <input type="checkbox"/> ต่ำกว่าปริญญาตรี			
2. <input type="checkbox"/> ปริญญาตรี			
3. <input type="checkbox"/> ปริญญาโท			
4. <input type="checkbox"/> ปริญญาเอก			
ประสบการณ์การทำงานด้านการประกันคุณภาพการศึกษา			
1. <input type="checkbox"/> น้อยกว่า 4 ปี		2. <input type="checkbox"/> 4 ปี ขึ้นไป	
สังกัด			
1. <input type="checkbox"/> มหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิ			
2. <input type="checkbox"/> มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์			
3. <input type="checkbox"/> มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์			
4. <input type="checkbox"/> มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ			
5. <input type="checkbox"/> มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา			
6. <input type="checkbox"/> มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี			
ตำแหน่งทางการบริหาร			
1. <input type="checkbox"/> รองอธิการบดี/ผู้ช่วยอธิการบดี		2. <input type="checkbox"/> คณบดี	3. <input type="checkbox"/> รองคณบดี/ผู้ช่วยคณบดี
4. <input type="checkbox"/> ผู้อำนวยการ/รองผู้อำนวยการ		5. <input type="checkbox"/> หัวหน้าสำนักงานคณบดี	6. <input type="checkbox"/> หัวหน้างาน
7. <input type="checkbox"/> หัวหน้าภาควิชา/สาขาวิชา/กลุ่มวิชา			
8. <input type="checkbox"/> ไม่มีตำแหน่งทางการบริหาร			
9. <input type="checkbox"/> อื่นๆ.....			
ประสบการณ์ในการทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจประเมินคุณภาพ			
1. <input type="checkbox"/> ไม่เคยเป็นผู้ตรวจประเมินคุณภาพ			
2. <input type="checkbox"/> เคยเป็นผู้ตรวจประเมินคุณภาพ			

ตอนที่ 2 ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับองค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มอีสานใต้

คำชี้แจง โปรดทำเครื่องหมาย ✓ ลงในช่องที่ท่านเห็นว่าตรงกับระดับองค์ประกอบการนำนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติในมหาวิทยาลัยของท่าน โดยมีเกณฑ์ ดังนี้

- 5 หมายถึง มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติระดับมากที่สุด
- 4 หมายถึง มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติระดับมาก
- 3 หมายถึง มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติระดับปานกลาง
- 2 หมายถึง มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติระดับน้อย
- 1 หมายถึง มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติระดับน้อยที่สุด

ประเด็นพิจารณา	ระดับองค์ประกอบที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ				
	5	4	3	2	1
องค์ประกอบสาระนโยบาย					
1. ความชัดเจนของเป้าหมายและวัตถุประสงค์					
2. เป้าหมายและวัตถุประสงค์สามารถนำไปสู่การปฏิบัติ					
3. ความชัดเจนในการกำหนดตัวชี้วัดการบรรลุผลสำเร็จ					
4. ความสอดคล้องของวัตถุประสงค์ แผนงาน โครงการ และกิจกรรม					
5. นโยบายมีพื้นฐานอยู่บนทฤษฎี หลักการและเหตุผล					
องค์ประกอบบทบาทหน่วยงานกลาง (หน่วยงานต้นสังกัด)					
6. กระบวนการติดต่อสื่อสารจากหน่วยงานกลางที่ใช้ช่องทางและวิธีการติดต่อสื่อสารที่หลากหลาย					
7. การติดต่อประสานงาน ระหว่างหน่วยงานกลางกับมหาวิทยาลัย					
8. การประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารการประกันคุณภาพการศึกษาจากหน่วยงานกลางไปยังมหาวิทยาลัยด้วยความรวดเร็ว ทันเหตุการณ์					
9. การจัดประชุมชี้แจงผู้ที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อสร้างความเข้าใจอย่างสม่ำเสมอ					
10. การสนับสนุนด้านเทคนิค วิธีการปฏิบัติตามนโยบายจากหน่วยงานกลาง					
11. การพัฒนาระบบประกันคุณภาพ องค์ประกอบ และตัวบ่งชี้ เพื่อให้เหมาะสมกับมหาวิทยาลัยและสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป					
12. การสนับสนุนเอกสาร/คู่มือ การดำเนินงานตามนโยบายเพื่อเป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติงาน					

ประเด็นพิจารณา	ระดับองค์ประกอบ ที่มีผลต่อการนำนโยบาย ไปปฏิบัติ				
	5	4	3	2	1
13. การสนับสนุนด้านสิ่งจำเป็นต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ และการจัดสรรทรัพยากรอย่างเพียงพอต่อการดำเนินงานตามนโยบาย					
14. การจัดกิจกรรมประชุม อบรม สัมมนา เพื่อให้ความรู้แก่ผู้ปฏิบัติเป็นระยะๆ จากหน่วยงานกลาง					
15. การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานกลางกับมหาวิทยาลัย เพื่อส่งเสริมการดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษาให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย					
16. การออกตรวจเยี่ยมผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่จากหน่วยงานกลาง					
17. การจัดกิจกรรมเพื่อช่วยเสริมสร้างขีดสมรรถนะการเรียนรู้ให้องค์การมีความพร้อมที่จะปรับปรุงตนเองตลอดเวลา					
18. การติดตามและประเมินผลการดำเนินงานอย่างเป็นระบบที่เน้นการปรับปรุงพัฒนาอย่างรอบด้าน					
องค์ประกอบคุณลักษณะหน่วยงานปฏิบัติ					
19. โครงสร้างองค์การที่ไม่ซับซ้อน มีความยืดหยุ่น คล่องตัวและเป็นอิสระในการบริหารจัดการ					
20. ลักษณะ โครงสร้างองค์การที่มีการประสานงานทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ					
21. การกำหนดโครงสร้างองค์การที่รับผิดชอบด้านการประกันคุณภาพการศึกษาไว้ชัดเจน					
22. การใช้ระเบียบหรือข้อบังคับต่างๆ เพื่อควบคุมการปฏิบัติงานอย่างเหมาะสม					
23. การกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของแต่ละฝ่ายงานไว้ชัดเจน					
24. การจัดบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจ มีความพร้อม และมีทักษะ ทำหน้าที่รับผิดชอบงานประกันคุณภาพการศึกษาทุกระดับอย่างชัดเจน					
25. การมอบอำนาจสิทธิ์เด็ดขาดให้บุคลากรระดับปฏิบัติการสามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ต่างๆ ได้เอง					
26. การใช้ระบบฐานข้อมูลสารสนเทศช่วยในการตัดสินใจและการบริหารจัดการ					
27. บุคลากรสามารถปฏิบัติตามนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาในโครงสร้างองค์การปกติ					
28. บุคลากรในแต่ละตำแหน่งมีความรู้ความสามารถ และทักษะเหมาะสมกับหน้าที่ในการดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษา					
29. บุคลากรได้รับการฝึกฝนอบรมด้วยวิธีต่างๆ เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษาที่ถูกต้องตรงกัน					

ประเด็นพิจารณา	ระดับองค์ประกอบ ที่มีผลต่อการนำนโยบาย ไปปฏิบัติ				
	5	4	3	2	1
30. บุคลากรมุ่งมั่นที่จะทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์การประกันคุณภาพการศึกษาตามที่ได้ ตั้งเป้าหมาย					
31. การกำหนดนโยบายที่เอื้อต่อการดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษา					
32. การสนับสนุนทรัพยากรต่างๆ ได้แก่ บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ อย่างเพียงพอในการดำเนินงาน					
33. การมีระบบการประชาสัมพันธ์ที่ดี ที่ทำให้การรับข้อมูลข่าวสารต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ					
34. การมีกิจกรรมการนิเทศติดตามผลการปฏิบัติงานด้านการประกันคุณภาพ การศึกษาเป็นระยะๆ อย่างต่อเนื่องจากผู้บริหารหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย					
35. การสนับสนุนระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อรองรับการดำเนินงาน ประกันคุณภาพการศึกษา					
36. การสนับสนุนที่ทำให้ผู้ปฏิบัติมีแรงจูงใจ เช่น การประกาศยกย่องชมเชย การให้ รางวัลหรือสิ่งตอบแทนเพื่อเป็น โบนัสพิเศษแก่ผู้ปฏิบัติงานดีเด่น					
37. การเคารพนับถือและให้เกียรติซึ่งกันและกัน					
38. การตระหนักในหน้าที่ความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน					
39. การมีบรรยากาศของการทำงานอย่างมีความสุข					
40. การมีสัมพันธภาพที่ดีต่อกัน มีลักษณะของความเป็นพี่น้อง เสมือนครอบครัว เดียวกัน					
41. การเรียนรู้ที่เกิดจากการมีปฏิสัมพันธ์และประสบการณ์ร่วมกัน					
42. การส่งเสริมวัฒนธรรมคุณภาพในการทำงาน					
43. การทำงานที่มีลักษณะของการทำงานเป็นทีม ร่วมคิดร่วมทำ					
องค์ประกอบภาวะผู้นำของผู้บริหาร					
44. ผู้บริหารเป็นผู้มีวิสัยทัศน์และสามารถถ่ายทอดไปยังบุคลากร					
45. ผู้บริหารแสดงให้เห็นถึงความมีสมรรถภาพ					
46. ผู้บริหารเป็นผู้คุณธรรม จริยธรรม ในการทำงาน หลีกเลี่ยงการใช้อำนาจเพื่อ ประโยชน์ส่วนตน					
47. ผู้บริหารประพฤติตนเป็นที่น่าเคารพนับถือและเลื่อมใสศรัทธา					
48. ผู้บริหารทำให้บุคลากรมีความจงรักภักดีต่อผู้นำ					
49. ผู้บริหารมีวิธีการจูงใจให้บุคลากรใช้พลังขับเคลื่อนองค์การให้เป็นไปในทิศทาง เดียวกัน โดยมีการทำงานเป็นทีมที่มีชีวิตชีวา					

ประเด็นพิจารณา	ระดับองค์ประกอบ ที่มีผลต่อการนำนโยบาย ไปปฏิบัติ				
	5	4	3	2	1
50. ผู้บริหารสามารถโน้มน้าวบุคลากรให้เห็นคุณค่า ภูมิใจในงานที่ทำ และมีความมุ่งมั่นในการทำงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย					
51. ผู้บริหารแสดงความเชื่อมั่นและแสดงให้เห็นความตั้งใจอย่างแน่วแน่ว่าจะสามารถทำงานให้บรรลุเป้าหมายได้					
52. ผู้บริหารสนับสนุนและช่วยให้บุคลากรมองข้ามผลประโยชน์ของตนเพื่อภารกิจขององค์กร					
53. ผู้บริหารสนับสนุนและช่วยให้บุคลากรทำงานด้วยการมุ่งเป้าหมายระยะยาว โดยการสร้างเจตคติที่ดีในการทำงาน					
54. ผู้บริหารสนับสนุนบุคลากรให้มีความคิดริเริ่มใหม่ๆ ในการแก้ปัญหา					
55. ผู้บริหารมีการกระตุ้นให้บุคลากรแสดงความคิดและเหตุผลแม้ว่าจะเป็นความคิดที่แตกต่าง					
56. ผู้บริหารทำให้บุคลากรรู้สึกว่ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นสิ่งที่ท้าทาย ในการแก้ปัญหา ร่วมกัน					
57. ผู้บริหารส่งเสริมให้บุคลากรมีส่วนร่วมตัดสินใจในงานที่รับผิดชอบ					
58. ผู้บริหารให้การดูแลเอาใจใส่ มีปฏิสัมพันธ์กับบุคลากรอย่างทั่วถึง					
59. ผู้บริหารมีการปฏิบัติต่อบุคลากร โดยการให้การสนับสนุนและให้โอกาสในการเรียนรู้สิ่งใหม่ๆ เพื่อพัฒนาศักยภาพของตนเอง					
60. ผู้บริหารมีการประพฤติปฏิบัติที่แสดงให้เห็นว่าเข้าใจและยอมรับความแตกต่างระหว่างบุคคล					
61. ผู้บริหารเปิดโอกาสให้บุคลากรใช้ความสามารถอย่างเต็มที่					
62. ผู้บริหารให้การดูแลบุคลากรในกรณีที่บุคลากรต้องการคำแนะนำ					
องค์ประกอบเจตคติของบุคลากร					
63. การเชื่อว่ประกันคุณภาพการศึกษาช่วยให้มหาวิทยาลัยเกิดการปรับปรุงพัฒนา และเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น					
64. การเชื่อว่การประกันคุณภาพการศึกษาเป็นเครื่องมือช่วยในควบคุมการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพ					
65. การเชื่อว่การประกันคุณภาพการศึกษาเป็นงานที่ผู้บริหารและผู้ที่เกี่ยวข้องเห็นความสำคัญและให้การสนับสนุน					
66. การเชื่อว่การประกันคุณภาพการศึกษาไม่ได้เป็นการทำให้ภาระงานเพิ่มขึ้น เพราะเป็นส่วนหนึ่งของงานปกติที่ทำอยู่แล้ว					

ภาคผนวก ง

ผลการตรวจสอบเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ค่าดัชนีความสอดคล้อง (Index of Item Objective Congruency : IOC)
ของแบบสอบถาม

ประเด็นพิจารณา	ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ					
	คนที่1	คนที่2	คนที่2	คนที่2	คนที่2	เฉลี่ย
องค์ประกอบสาระนโยบาย						
1. ความชัดเจนของเป้าหมายและวัตถุประสงค์	+1	+1	+1	+1	+1	1
2. เป้าหมายและวัตถุประสงค์สามารถนำไปสู่การปฏิบัติ	+1	+1	+1	+1	+1	1
3. ความชัดเจนในการกำหนดตัวชี้วัดการบรรลุผลสำเร็จ	+1	+1	+1	+1	+1	1
4. ความสอดคล้องของวัตถุประสงค์ แผนงาน โครงการ และกิจกรรม	+1	+1	+1	+1	+1	1
5. นโยบายมีพื้นฐานอยู่บนทฤษฎี หลักการและเหตุผล	0	+1	+1	+1	+1	0.80
องค์ประกอบบทบาทหน่วยงานกลาง (หน่วยงานต้นสังกัด)						
การติดต่อสื่อสาร						
6. กระบวนการติดต่อสื่อสารจากหน่วยงานกลางที่ใช้ช่องทางและวิธีการติดต่อสื่อสารที่หลากหลาย	+1	+1	+1	+1	0	0.80
7. การสื่อสารมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย และข่าวสารต่างๆ จากหน่วยงานกลางไปยังมหาวิทยาลัยด้วยความรวดเร็ว ทันเหตุการณ์	+1	+1	-1	+1	0	0.40
8. การติดต่อประสานงาน ระหว่างหน่วยงานกลางกับมหาวิทยาลัย	0	+1	+1	+1	+1	0.80
9. การประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารการประกันคุณภาพการศึกษาจากหน่วยงานกลางไปยังมหาวิทยาลัยที่มีประสิทธิภาพ	0	0	+1	+1	+1	0.60
10. การจัดการความขัดแย้งหรือความไม่เข้าใจกัน เนื่องจากความคาดหวังที่ไม่สอดคล้องกัน	0	+1	-1	+1	-1	0
11. การจัดประชุมชี้แจงผู้ที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อสร้างความเข้าใจอย่างสม่ำเสมอ	+1	+1	-1	+1	+1	0.60

ประเด็นพิจารณา	ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ					
	คนที่1	คนที่2	คนที่2	คนที่2	คนที่2	เฉลี่ย
ด้านการสนับสนุน						
12. การสนับสนุนด้านเทคนิค วิธีการปฏิบัติตามนโยบายจากหน่วยงานกลาง	0	+1	+1	+1	+1	0.80
13. การสนับสนุนด้านการเตรียมความพร้อมจากหน่วยงานกลางโดยการจัดอบรมให้ความรู้ในการปฏิบัติตามนโยบาย	+1	+1	-1	+1	0	0.40
14. กลไกขับเคลื่อนกิจกรรมทุกส่วน ทั้งการควบคุมการกำหนดภารกิจ และการเสริมแรงจากหน่วยงานกลาง	0	+1	-1	+1	+1	0.40
15. การพัฒนาระบบประกันคุณภาพ องค์กรประกอบ และตัวบ่งชี้ เพื่อให้เหมาะสมกับมหาวิทยาลัยและสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป	+1	+1	+1	+1	+1	1.00
16. การสนับสนุนเอกสาร/คู่มือ การดำเนินงานตามนโยบายเพื่อเป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติงาน	+1	+1	0	+1	+1	0.80
17. การสนับสนุนด้านสิ่งจำเป็นต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ และการจัดสรรทรัพยากรอย่างเพียงพอต่อการดำเนินงานตามนโยบาย	0	+1	+1	+1	+1	0.80
ด้านการส่งเสริม						
18. การจัดกิจกรรมประชุม อบรม สัมมนา เพื่อให้ความรู้แก่ผู้ปฏิบัติเป็นระยะๆ จากหน่วยงานกลาง	+1	+1	+1	+1	+1	1
19. การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานกลางกับมหาวิทยาลัย เพื่อส่งเสริมการดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษาให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย	+1	+1	+1	+1	+1	1.00
20. การจัดให้มีกิจกรรมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และการสร้างเครือข่ายการประกันคุณภาพการศึกษา	0	+1	0	+1	0	0.40
21. การออกตรวจเยี่ยมผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่จากหน่วยงานกลาง	+1	+1	+1	+1	+1	1.00
22. การจัดกิจกรรมเพื่อช่วยเสริมสร้างขีดสมรรถนะการเรียนรู้ให้องค์การมีความพร้อมที่จะปรับปรุงตนเองตลอดเวลา	+1	+1	+1	+1	+1	1.00

ประเด็นพิจารณา	ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ					
	คนที่1	คนที่2	คนที่2	คนที่2	คนที่2	เฉลี่ย
23. การติดตามและประเมินผลการดำเนินงานอย่างเป็นระบบที่เน้นการปรับปรุงพัฒนาอย่างรอบด้าน	+1	+1	+1	+1	+1	1.00
24. การให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินงานประกันคุณภาพแก่มหาวิทยาลัย จนสามารถพัฒนาความรู้ความสามารถ และมีทักษะการปฏิบัติงานที่ดีขึ้น	0	0	+1	+1	0	0.40
องค์ประกอบคุณลักษณะหน่วยงานปฏิบัติ						
ด้านการบริหารจัดการ						
25. โครงสร้างองค์การที่ไม่ซับซ้อน มีความยืดหยุ่นคล่องตัวและเป็นอิสระในการบริหารจัดการ	0	+1	0	+1	+1	0.60
26. ลักษณะโครงสร้างองค์การที่มีการประสานงานทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ	+1	+1	+1	+1	+1	1.00
27. โครงสร้างองค์การที่ไม่ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน	0	+1	+1	+1	-1	0.40
28. การกำหนดโครงสร้างองค์การที่รับผิดชอบด้านการประกันคุณภาพการศึกษาไว้ชัดเจน	+1	+1	+1	+1	+1	1.00
29. โครงสร้างองค์การที่มีการจัดแบ่งส่วนงานให้สอดคล้องกับภารกิจขององค์การอย่างเหมาะสม	0	0	+1	+1	0	0.40
30. การใช้ระเบียบหรือข้อบังคับต่างๆ เพื่อควบคุมการปฏิบัติงานอย่างเหมาะสม	+1	+1	+1	+1	+1	1.00
31. การกำหนดบทบาท อำนาจหน้าที่ของแต่ละฝ่ายงานไว้ชัดเจน	+1	+1	+1	+1	+1	1.00
32. การจัดบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจ มีความพร้อม และมีทักษะ ทำหน้าที่รับผิดชอบงานประกันคุณภาพการศึกษาทุกระดับอย่างชัดเจน	+1	+1	+1	+1	+1	1.00
33. การมอบอำนาจสิทธิ์เด็ดขาดให้บุคลากรระดับปฏิบัติการสามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ต่างๆ ได้เอง	0	0	+1	+1	+1	0.60
34. การใช้ระบบฐานข้อมูลสารสนเทศช่วยในการตัดสินใจและการบริหารจัดการ	+1	+1	+1	+1	+1	1.00
ด้านศักยภาพของบุคลากร						
35. บุคลากรสามารถปฏิบัติตามนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาในโครงสร้างองค์การปกติ	0	+1	+1	+1	+1	0.80

ประเด็นพิจารณา	ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ					
	คนที่1	คนที่2	คนที่2	คนที่2	คนที่2	เฉลี่ย
36. บุคลากรในแต่ละตำแหน่งมีความรู้ความสามารถ และทักษะเหมาะสมกับหน้าที่ในการดำเนินงาน ประกันคุณภาพการศึกษา	+1	+1	+1	+1	+1	1.00
37. บุคลากรได้รับการฝึกฝนอบรมด้วยวิธีต่างๆ เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินงาน ประกันคุณภาพการศึกษาที่ถูกต้องตรงกัน	+1	+1	+1	+1	0	0.80
38. บุคลากรตั้งใจและให้ความร่วมมือในการ ปฏิบัติงานประกันคุณภาพการศึกษา	0	+1	-1	+1	+1	0.40
39. บุคลากรมีความมุ่งมั่นที่จะทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์ การประกันคุณภาพการศึกษาตามที่ได้ตั้งเป้าหมาย	+1	+1	+1	+1	+1	1.00
ด้านการสนับสนุนจากองค์กร						
40. การกำหนดนโยบายที่เอื้อให้การดำเนินงาน ประกันคุณภาพการศึกษา	0	+1	+1	0	+1	0.60
41. การสนับสนุนทรัพยากรต่างๆ ได้แก่ บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ อย่างเพียงพอในการ ดำเนินงาน	+1	+1	+1	+1	+1	1.00
42. การแบ่งหน้าที่และภาระงานด้านการประกัน คุณภาพการศึกษาของหน่วยงานต่างๆ ไว้อย่างชัดเจน	+1	+1	-1	0	+1	0.40
43. การกำหนดกฎระเบียบการปฏิบัติงานด้านการ ประกันคุณภาพการศึกษาอย่างเหมาะสม	0	+1	-1	+1	+1	0.40
44. การมีระบบการประชาสัมพันธ์ที่ดี ที่ทำให้ การรับข้อมูลข่าวสารต่างๆ ทั้งภายในและภายนอก มหาวิทยาลัยเป็น ไปอย่างมีประสิทธิภาพ	+1	+1	+1	+1	0	0.80
45. การมีกิจกรรมการนิเทศติดตามผลการปฏิบัติงาน ด้านการประกันคุณภาพการศึกษาเป็นระยะๆ อย่าง ต่อเนื่องจากผู้บริหารหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย	+1	+1	+1	+1	+1	1.00
46. การประชุมปรึกษาหารือร่วมกัน เพื่อมุ่งให้การ ดำเนินงานประกันคุณภาพศึกษابرลุเป้าหมาย	+1	0	0	+1	0	0.40
47. การสนับสนุนให้มีระบบการปฏิบัติงานที่ดี สำหรับปฏิบัติงานประกันคุณภาพการศึกษา	0	+1	+1	-1	+1	0.40

ประเด็นพิจารณา	ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ					
	คนที่1	คนที่2	คนที่2	คนที่2	คนที่2	เฉลี่ย
48. การสนับสนุนระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อรองรับการดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษา	0	+1	+1	+1	+1	0.80
49. การสนับสนุนที่ทำให้ผู้ปฏิบัติมีแรงจูงใจ เช่น การประกาศยกย่องชมเชย การให้รางวัลหรือสิ่งตอบแทน เพื่อเป็น โบนัสพิเศษแก่ผู้ปฏิบัติงานดีเด่น	0	+1	+1	+1	+1	0.80
ด้านวัฒนธรรมองค์กร						
50. การเคารพนับถือและให้เกิดอิทธิพลซึ่งกันและกัน	0	+1	+1	+1	+1	0.80
51. การตระหนักในหน้าที่ความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน	+1	+1	+1	+1	+1	1.00
52. การมีบรรยากาศของการทำงานอย่างมีความสุข	0	+1	+1	+1	+1	0.80
53. การมีสัมพันธภาพที่ดีต่อกัน มีลักษณะของความ เป็นพี่น้อง เสมือนครอบครัวเดียวกัน	+1	+1	+1	+1	+1	1.00
54. การเรียนรู้ที่เกิดจากการมีปฏิสัมพันธ์และ ประสพการณ์ร่วมกัน	+1	+1	+1	+1	+1	1.00
55. การส่งเสริมวัฒนธรรมคุณภาพในการทำงาน	+1	+1	+1	+1	+1	1.00
56. การทำงานที่มีลักษณะของทำงานเป็นทีม ร่วมคิดร่วมทำ	0	+1	+1	+1	+1	0.80
ปัจจัยภาวะผู้นำของผู้บริหาร						
ด้านลักษณะพิเศษ						
57. ผู้บริหารเป็นผู้มีวิสัยทัศน์และสามารถถ่ายทอด ไปยังบุคลากร	+1	+1	+1	+1	+1	1.00
58. ผู้บริหารแสดงให้เห็นถึงความมีสมรรถภาพ	+1	+1	+1	+1	+1	1.00
59. ผู้บริหารเป็นผู้คุณธรรม จริยธรรม ในการทำงาน หลีกเลี่ยงการใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ส่วนตน	+1	+1	0	+1	+1	0.80
60. ผู้บริหารประพฤติตนเป็นที่น่าเคารพนับถือ เลื่อมใสศรัทธา	0	+1	0	+1	+1	0.60
61. ผู้บริหารทำให้บุคลากร มีความจงรักภักดีต่อผู้นำ	0	+1	+1	+1	+1	0.80
ด้านการสร้างแรงบันดาลใจ						
62. ผู้บริหารมีวิธีการจูงใจให้บุคลากรใช้พลัง ขับเคลื่อนองค์การให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยมิ การทำงานเป็นทีมที่มีชีวิตชีวา	+1	+1	+1	+1	+1	1.00

ประเด็นพิจารณา	ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ					
	คนที่1	คนที่2	คนที่2	คนที่2	คนที่2	เฉลี่ย
63. ผู้บริหารสามารถโน้มน้าวบุคลากรให้เห็นคุณค่า ภูมิใจในงานที่ทำ และมีความมุ่งมั่นในการทำงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย	+1	+1	+1	+1	+1	1.00
64. ผู้บริหารแสดงความเชื่อมั่นและแสดงให้เห็น ความตั้งใจอย่างแน่วแน่ว่าจะสามารถทำงานให้บรรลุ เป้าหมายได้	0	+1	+1	+1	+1	0.80
65. ผู้บริหารสนับสนุนและช่วยให้บุคลากรมองข้าม ผลประโยชน์ของตนเพื่อภารกิจขององค์กร	+1	+1	+1	+1	+1	1.00
66. ผู้บริหารสนับสนุนและช่วยให้บุคลากรทำงาน ด้วยการมุ่งเป้าหมายระยะยาวโดยการสร้างเจตคติที่ดี ในการทำงาน	+1	+1	+1	+1	+1	1.00
ด้านการกระตุ้นทางปัญญา						
67. ผู้บริหารมีการคิดและการแก้ปัญหาอย่างเป็น ระบบ	0	+1	-1	+1	+1	0.40
68. ผู้บริหารสนับสนุนบุคลากรให้มีความคิด ริเริ่มใหม่ๆ ในการแก้ปัญหา	0	+1	+1	+1	+1	0.80
69. ผู้บริหารมีการกระตุ้นให้บุคลากรแสดงความคิด และเหตุผลแม้ว่าจะจะเป็นความคิดที่แตกต่าง	0	+1	+1	+1	+1	0.80
70. ผู้บริหารทำให้บุคลากรรู้สึกว่าเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเป็น สิ่งที่ทำหายในการแก้ปัญหาร่วมกัน	+1	+1	+1	+1	+1	1.00
71. ผู้บริหารส่งเสริมให้บุคลากรมีส่วนร่วมตัดสินใจ ในงานที่รับผิดชอบ	+1	+1	+1	+1	+1	1.00
ด้านการมุ่งสัมพันธ์เป็นรายคน						
72. ผู้บริหารให้การดูแลเอาใจใส่ มีปฏิสัมพันธ์กับ บุคลากรอย่างทั่วถึง	+1	+1	+1	+1	+1	1.00
73. ผู้บริหารมีการปฏิบัติต่อบุคลากรโดยการให้การ สนับสนุนและให้โอกาสในการเรียนรู้สิ่งใหม่ๆ เพื่อ พัฒนาศักยภาพของตนเอง	0	+1	+1	+1	+1	0.80
74. ผู้บริหารมีการประพฤติปฏิบัติที่แสดงให้เห็นว่า เข้าใจและยอมรับความแตกต่างระหว่างบุคคล	0	+1	+1	+1	+1	0.80

ประเด็นพิจารณา	ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ					
	คนที่1	คนที่2	คนที่2	คนที่2	คนที่2	เฉลี่ย
75. ผู้บริหารเปิดโอกาสให้บุคลากรใช้ความสามารถอย่างเต็มที่	0	+1	+1	+1	+1	0.80
76. ผู้บริหารให้การดูแลบุคลากรในกรณีที่บุคลากรต้องการคำแนะนำ	+1	+1	+1	+1	+1	1.00
องค์ประกอบด้านเจตคติของผู้ปฏิบัติ						
ด้านความรู้ความเข้าใจ						
77. การเชื่อว่าประกันคุณภาพการศึกษาช่วยให้มหาวิทยาลัยเกิดการปรับปรุงพัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น	+1	+1	+1	+1	+1	1.00
78. การเชื่อว่าประกันคุณภาพการศึกษาเป็นเครื่องมือช่วยในควบคุมการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพ	+1	+1	+1	+1	+1	1.00
79. การเชื่อว่าประกันคุณภาพการศึกษาช่วยสร้างมาตรฐานทำให้มหาวิทยาลัย ทำให้ได้รับยอมรับจากสังคมภายนอก	0	+1	+1	0	0	0.40
80. การเชื่อว่าประกันคุณภาพการศึกษาเป็นงานที่ผู้บริหารและผู้ที่เกี่ยวข้องเห็นความสำคัญ และให้การสนับสนุน	0	+1	+1	+1	+1	0.80
81. การเชื่อว่าประกันคุณภาพการศึกษาไม่ได้เป็นเรื่องที่ยุ่งยากซับซ้อน หรือเข้าใจยาก	+1	-1	0	+1	+1	0.40
82. การเชื่อว่าประกันคุณภาพการศึกษาไม่ได้เป็นการทำให้ภาระงานเพิ่มขึ้น เพราะเป็นส่วนหนึ่งของงานปกติที่ทำอยู่แล้ว	+1	+1	+1	+1	+1	1.00
ด้านความรู้ลึก						
83. ความรู้ลึกพอใจต่อนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษา	0	0	+1	0	+1	0.40
84. ความรู้ลึกชอบและพอใจการดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษาของมหาวิทยาลัย	0	+1	+1	+1	+1	0.80
85. ความรู้ลึกภาคภูมิใจที่ได้เป็นส่วนหนึ่งในการดำเนินงานการประกันคุณภาพการศึกษาของมหาวิทยาลัย	+1	+1	+1	+1	+1	1.00

ประเด็นพิจารณา	ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ					
	คนที่ 1	คนที่ 2	คนที่ 2	คนที่ 2	คนที่ 2	เฉลี่ย
86. ความรู้สึกมีความสุขในการทำงานเพราะคนในองค์กรทำงานเป็นระบบที่มุ่งเน้นคุณภาพมากขึ้น	+1	+1	+1	+1	+1	1.00
ด้านการแสดงพฤติกรรม						
87. การแสดงความกระตือรือร้นในการให้ความร่วมมือการดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษาของมหาวิทยาลัย	+1	+1	+1	+1	+1	1.00
88. การไม่แสดงพฤติกรรมต่อต้านการเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวกับการประกันคุณภาพการศึกษา	0	0	0	+1	+1	0.40
89. การมีความมุ่งมั่นที่จะปฏิบัติงานเพื่อให้ การประกันคุณภาพการศึกษาของมหาวิทยาลัยบรรลุ เป้าหมาย	+1	+1	+1	+1	+1	1.00
90. การให้ความสนใจและติดตามข่าวสารเกี่ยวกับการประกันคุณภาพการศึกษา	0	+1	+1	+1	+1	0.80

มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์
Buriram Rajabhat University

ภาคผนวก จ

ผลการวิเคราะห์องค์ประกอบ

DATE: 1/29/2016
TIME: 13:18

L I S R E L 8.80

BY

Karl G. Jöreskog & Dag Sörbom

This program is published exclusively by
Scientific Software International, Inc.
7383 N. Lincoln Avenue, Suite 100
Lincolnwood, IL 60712, U.S.A.
Phone: (800)247-6113, (847)675-0720, Fax: (847)675-2140
Copyright by Scientific Software International, Inc., 1981-2006
Use of this program is subject to the terms specified in the
Universal Copyright Convention.
Website: www.ssicentral.com

POLICY

Covariance Matrix

	PC1	PC2	PC3	PC4	PC5	cm
PC1	0.42					
PC2	0.27	0.45				
PC3	0.29	0.30	0.51			
PC4	0.28	0.27	0.31	0.50		
PC5	0.25	0.31	0.32	0.29	0.50	
cm	0.20	0.23	0.24	0.25	0.25	0.40
sp	0.18	0.23	0.24	0.25	0.27	0.30
pm	0.19	0.22	0.25	0.25	0.26	0.31
sm	0.19	0.22	0.22	0.22	0.20	0.25
pp	0.18	0.20	0.23	0.23	0.21	0.27
so	0.17	0.22	0.24	0.22	0.24	0.28
oc	0.15	0.19	0.19	0.19	0.19	0.20
ii	0.18	0.21	0.25	0.22	0.22	0.23
im	0.19	0.21	0.26	0.22	0.22	0.24
is	0.16	0.19	0.24	0.20	0.21	0.23
ic	0.17	0.20	0.24	0.20	0.20	0.22
cg	0.17	0.20	0.21	0.20	0.24	0.24
af	0.15	0.19	0.22	0.19	0.19	0.25
bh	0.16	0.16	0.20	0.18	0.20	0.23

Covariance Matrix

	sp	pm	sm	pp	so	oc
sp	0.41					
pm	0.33	0.39				
sm	0.28	0.27	0.34			
pp	0.27	0.27	0.27	0.43		
so	0.31	0.30	0.29	0.33	0.44	
oc	0.24	0.23	0.24	0.24	0.27	0.42
ii	0.26	0.25	0.26	0.26	0.30	0.28
im	0.25	0.26	0.27	0.28	0.31	0.28
is	0.25	0.25	0.26	0.24	0.32	0.28
ic	0.25	0.25	0.25	0.25	0.31	0.30
cg	0.27	0.26	0.26	0.27	0.31	0.23
af	0.28	0.26	0.26	0.27	0.31	0.24
bh	0.24	0.24	0.23	0.25	0.26	0.19

Covariance Matrix

	ii	im	is	ic	cg	af
ii	0.53					
im	0.41	0.51				
is	0.42	0.45	0.55			
ic	0.40	0.40	0.42	0.49		
cg	0.26	0.31	0.30	0.30	0.55	
af	0.26	0.28	0.27	0.29	0.42	0.60
bh	0.19	0.23	0.23	0.24	0.36	0.39

Covariance Matrix

	bh
bh	0.49

POLICY

Number of Iterations = 6

LISREL Estimates (Maximum Likelihood)

Measurement Equations

PC1 = 1.00*PC, Errorvar.= 0.18 , R ² = 0.57 (0.016) 11.72
PC2 = 1.09*PC, Errorvar.= 0.17 , R ² = 0.63 (0.070) (0.015) 15.52 11.19
PC3 = 1.18*PC, Errorvar.= 0.18 , R ² = 0.65 (0.075) (0.016) 15.78 10.96
PC4 = 1.10*PC, Errorvar.= 0.21 , R ² = 0.58 (0.074) (0.018) 14.82 11.69
PC5 = 1.13*PC, Errorvar.= 0.20 , R ² = 0.61 (0.074) (0.017) 15.30 11.39
cm = 1.00*RO, Errorvar.= 0.11 , R ² = 0.71 (0.0099) 11.53
sp = 1.09*RO, Errorvar.= 0.077 , R ² = 0.81 (0.047) (0.0079) 23.22 9.73
pm = 1.08*RO, Errorvar.= 0.063 , R ² = 0.84 (0.045) (0.0071) 23.88 8.92
sm = 1.00*CO, Errorvar.= 0.071 , R ² = 0.79 (0.0070) 10.17
pp = 1.00*CO, Errorvar.= 0.16 , R ² = 0.62 (0.050) (0.014) 19.90 12.05
so = 1.11*CO, Errorvar.= 0.11 , R ² = 0.75

(0.046) (0.010)
 23.91 10.85
 oc = 0.89*CO, Errorvar.= 0.21 , R² = 0.51
 (0.053) (0.016)
 16.92 12.89
 ii = 1.00*LA, Errorvar.= 0.13 , R² = 0.75
 (0.012)
 10.84
 im = 1.03*LA, Errorvar.= 0.081 , R² = 0.84
 (0.043) (0.012)
 24.15 6.56
 is = 1.03*LA, Errorvar.= 0.12 , R² = 0.78
 (0.044) (0.012)
 23.43 9.96
 ic = 0.99*LA, Errorvar.= 0.079 , R² = 0.83
 (0.040) (0.0095)
 24.94 8.29
 cg = 1.00*AP, Errorvar.= 0.15 , R² = 0.73
 (0.016)
 9.36
 af = 1.05*AP, Errorvar.= 0.16 , R² = 0.74
 (0.052) (0.017)
 20.05 9.33
 bh = 0.90*AP, Errorvar.= 0.16 , R² = 0.67
 (0.048) (0.015)
 18.81 10.47

 Error Covariance for sp and PC1 = -0.02
 (0.0077)
 -3.07
 Error Covariance for sm and PC1 = 0.0085
 (0.0075)
 1.14
 Error Covariance for sm and PC5 = -0.02
 (0.0076)
 -2.76
 Error Covariance for so and PC1 = -0.02
 (0.0084)
 -2.79
 Error Covariance for so and pp = 0.027
 (0.0087)
 3.07
 Error Covariance for is and pp = -0.02
 (0.0075)
 -3.18
 Error Covariance for is and im = 0.023
 (0.0098)
 2.39
 Error Covariance for ic and oc = 0.033
 (0.0085)
 3.85
 Error Covariance for ic and im = -0.01
 (0.0072)

-2.02

Error Covariance for cg and ii = -0.03
(0.0096)
-3.17

Error Covariance for bh and ii = -0.04
(0.0097)
-3.84

Structural Equations

PC = 0.38*POLICY, Errorvar. = 0.097, R² = 0.59
(0.029) (0.013) 13.11 7.30

RO = 0.49*POLICY, Errorvar. = 0.044, R² = 0.84
(0.027) (0.0073) 17.98 6.11

CO = 0.52*POLICY, Errorvar. = 0.00015, R² = 1.00
(0.024) (0.0055) 21.62 0.028

LA = 0.51*POLICY, Errorvar. = 0.14, R² = 0.64
(0.032) (0.016) 15.82 9.18

AP = 0.50*POLICY, Errorvar. = 0.15, R² = 0.62
(0.033) (0.018) 15.03 8.21

Correlation Matrix of Independent Variables

POLICY

1.00

Covariance Matrix of Latent Variables

	PC	RO	CO	LA	AP	POLICY
PC	0.24					
RO	0.18	0.28				
CO	0.19	0.25	0.27			
LA	0.19	0.25	0.26	0.40		
AP	0.19	0.24	0.26	0.25	0.40	
POLICY	0.38	0.49	0.52	0.51	0.50	1.00

Goodness of Fit Statistics

Degrees of Freedom = 136 ✓
 Minimum Fit Function Chi-Square = 235.23 (P = 0.00)
 Normal Theory Weighted Least Squares Chi-Square = 232.63 (P = 0.00) ✓
 Chi-Square Difference with 1 Degree of Freedom = 8.22 (P = 0.0041)
 Estimated Non-centrality Parameter (NCP) = 96.63
 90 Percent Confidence Interval for NCP = (58.31 ; 142.83)

Minimum Fit Function Value = 0.62
 Population Discrepancy Function Value (FO) = 0.25
 90 Percent Confidence Interval for FO = (0.15 ; 0.38)
 Root Mean Square Error of Approximation (RMSEA) = 0.043 ✓
 90 Percent Confidence Interval for RMSEA = (0.034 ; 0.053)
 P-Value for Test of Close Fit (RMSEA < 0.05) = 0.88

Expected Cross-Validation Index (ECVI) = 0.90
 90 Percent Confidence Interval for ECVI = (0.80 ; 1.02)

ECVI for Saturated Model = 1.00
 ECVI for Independence Model = 51.90

Chi-Square for Independence Model with 171 Degrees of Freedom =
 19632.44

Independence AIC = 19670.44
 Model AIC = 340.63
 Saturated AIC = 380.00
 Independence CAIC = 19764.30
 Model CAIC = 607.40
 Saturated CAIC = 1318.63

Normed Fit Index (NFI) = 0.99
 Non-Normed Fit Index (NNFI) = 0.99
 Parsimony Normed Fit Index (PNFI) = 0.79
 Comparative Fit Index (CFI) = 0.99
 Incremental Fit Index (IFI) = 0.99
 Relative Fit Index (RFI) = 0.98

Critical N (CN) = 286.64

Root Mean Square Residual (RMR) = 0.017
 Standardized RMR = 0.035
 Goodness of Fit Index (GFI) = 0.94
 Adjusted Goodness of Fit Index (AGFI) = 0.92
 Parsimony Goodness of Fit Index (PGFI) = 0.67

POLICY

Fitted Covariance Matrix

	PC1	PC2	PC3	PC4	PC5	cm
PC1	0.42					
PC2	0.26	0.45				
PC3	0.28	0.31	0.51			
PC4	0.26	0.29	0.31	0.50		
PC5	0.27	0.29	0.32	0.30	0.50	
cm	0.18	0.20	0.22	0.20	0.21	0.40
sp	0.18	0.22	0.23	0.22	0.22	0.31
pm	0.20	0.22	0.23	0.22	0.22	0.31
sm	0.20	0.21	0.23	0.21	0.20	0.25
pp	0.19	0.21	0.23	0.21	0.22	0.25
so	0.19	0.23	0.25	0.24	0.24	0.28
oc	0.17	0.19	0.20	0.19	0.20	0.22
ii	0.19	0.21	0.23	0.21	0.22	0.25
im	0.20	0.22	0.23	0.22	0.22	0.26
is	0.20	0.22	0.23	0.22	0.22	0.26
ic	0.19	0.21	0.22	0.21	0.21	0.25
cg	0.19	0.20	0.22	0.21	0.21	0.24
af	0.20	0.21	0.23	0.22	0.22	0.25
ph	0.17	0.18	0.20	0.19	0.19	0.22

Fitted Covariance Matrix

	sp	pm	sm	pp	so	oc
sp	0.41					
pm	0.33	0.39				
sm	0.27	0.27	0.34			
pp	0.27	0.27	0.27	0.43		
so	0.30	0.30	0.30	0.32	0.44	
oc	0.24	0.24	0.24	0.24	0.26	0.42
ii	0.27	0.27	0.26	0.26	0.29	0.23
im	0.28	0.28	0.27	0.27	0.30	0.24
is	0.28	0.28	0.27	0.25	0.30	0.24
ic	0.27	0.27	0.26	0.26	0.29	0.27
cg	0.26	0.26	0.26	0.26	0.29	0.23
af	0.28	0.28	0.27	0.27	0.30	0.24

bh	0.24	0.24	0.23	0.23	0.26	0.21
----	------	------	------	------	------	------

Fitted Covariance Matrix

	ii	im	is	ic	cg	af
ii	0.54					
im	0.42	0.51				
is	0.42	0.45	0.55			
ic	0.40	0.40	0.41	0.48		
cg	0.22	0.26	0.26	0.25	0.55	
af	0.27	0.27	0.27	0.26	0.42	0.60
bh	0.19	0.24	0.24	0.23	0.36	0.38

Fitted Covariance Matrix

	bh
bh	0.49

Fitted Residuals

	PC1	PC2	PC3	PC4	PC5	cm
PC1	0.00					
PC2	0.01	0.00				
PC3	0.01	-0.01	0.00			
PC4	0.02	-0.02	0.00	0.00		
PC5	-0.02	0.01	0.00	-0.01	0.00	
cm	0.02	0.03	0.03	0.05	0.04	0.00
sp	0.00	0.02	0.01	0.03	0.05	0.00
pm	-0.01	0.01	0.01	0.03	0.04	0.00
sm	-0.01	0.00	-0.01	0.00	0.01	0.00
pp	-0.01	-0.01	0.00	0.01	-0.01	0.01
so	-0.02	-0.02	-0.01	-0.01	0.00	0.00
oc	-0.02	0.00	-0.01	0.00	0.00	-0.02
ii	-0.01	0.00	0.02	0.01	0.00	-0.02
im	-0.01	-0.01	0.03	0.01	0.00	-0.02
is	-0.04	-0.03	0.00	-0.02	-0.01	-0.03
ic	-0.02	-0.01	0.02	-0.01	-0.01	-0.02
cg	-0.01	0.00	-0.01	-0.01	0.03	-0.01
af	-0.05	-0.02	-0.01	-0.03	-0.03	0.00
bh	-0.01	-0.03	0.00	0.00	0.01	0.01

Fitted Residuals

	sp	pm	sm	pp	so	oc
sp	0.00					
pm	0.00	0.00				
sm	0.01	0.00	0.00			
pp	-0.01	0.00	0.01	0.00		
so	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	
oc	0.00	-0.01	0.00	0.00	0.00	0.00
ii	-0.01	-0.02	-0.01	-0.01	0.01	0.04
im	-0.03	-0.02	-0.01	0.00	0.01	0.03
is	-0.03	-0.03	-0.02	-0.01	0.02	0.04
ic	-0.02	-0.01	-0.01	-0.01	0.02	0.03
cg	0.00	-0.01	0.00	0.01	0.02	0.00
af	0.00	-0.01	-0.01	0.00	0.01	0.00
bh	0.00	0.01	-0.01	0.02	0.00	-0.02

Fitted Residuals

	ii	im	is	ic	cg	af
ii	-0.01					
im	0.00	0.00				
is	0.00	0.00	0.00			
ic	0.00	0.01	0.01	0.01		

cg	0.04	0.05	0.04	0.05	0.00	
af	0.00	0.00	-0.01	0.03	0.00	0.00
bh	0.00	0.00	-0.01	0.01	-0.01	0.01

Fitted Residuals

	bh
bh	0.00

Summary Statistics for Fitted Residuals

Smallest Fitted Residual = -0.05
 Median Fitted Residual = 0.00
 Largest Fitted Residual = 0.05

Stemleaf Plot

```

- 5|1
- 4|
- 4|
- 3|7
- 3|1
- 2|9887665
- 2|433111110
- 1|9877766655
- 1|44432222211111100
- 0|99998888877666665555
- 0|44333333322222211000000000000000
0|111111111222222223333344444
0|55555666666788999
1|0001223344
1|55789
2|01122
2|788999
3|00
3|566899
4|3
4|6677

```

Standardized Residuals

	PC1	PC2	PC3	PC4	PC5	cm
PC1	0.03					
PC2	1.46					
PC3	1.15	-1.18				
PC4	2.12	-2.12	0.57			
PC5	-2.67	1.75	0.30	-0.95	0.54	
cm	1.29	2.45	2.38	3.72	3.11	
sp	0.19	1.62	0.67	2.34	3.96	-0.66
pm	-0.60	0.51	1.11	2.43	3.50	0.78
sm	-1.88	0.55	-1.24	0.31	0.97	0.26
pp	-1.18	-0.93	0.26	1.08	-0.90	1.91
so	-3.30	-1.54	-1.27	-1.09	0.03	-0.28
oc	-1.58	0.35	-0.80	-0.29	-0.21	-2.23
ii	-0.79	0.20	1.40	0.35	0.28	-1.85
im	-0.64	-0.69	2.01	0.36	0.09	-1.74
is	-2.41	-1.76	0.24	-1.26	-0.89	-2.77
ic	-1.40	-0.47	1.48	-0.83	-0.63	-2.23
cg	-0.92	-0.11	-0.48	-0.65	1.75	-0.57
af	-3.11	-1.49	-0.56	-1.58	-1.62	-0.20
bh	-0.69	-1.91	-0.19	-0.07	0.34	0.68

Standardized Residuals

	sp	pm	sm	pp	so	oc
sp	1.93					
pm	1.35					

sm	2.11	-0.04	-1.94			
pp	-1.39	-0.06	1.36	0.77		
so	0.85	0.06	-0.98	0.71	2.19	
oc	-0.10	-1.66	0.12	-0.20	0.36	0.55
ii	-0.94	-2.49	-0.99	-0.48	1.31	3.52
im	-2.98	-2.03	-0.99	0.36	1.78	3.28
is	-2.58	-2.81	-2.21	-0.63	2.05	3.14
ic	-2.20	-1.54	-1.25	-1.19	2.88	3.94
cg	0.15	-0.55	-0.38	1.21	2.24	-0.05
af	-0.03	-1.27	-1.88	-0.23	0.57	-0.12
bh	-0.28	0.72	-0.66	1.73	0.03	-1.38

Standardized Residuals

	ii	im	is	ic	cg	af
ii	-1.78					
im	-1.18	-0.25				
is	0.18	-0.08	0.70			
ic	0.56	3.32	3.41	4.23		
cg	3.00	3.43	2.33	3.43	0.58	
af	-0.14	0.29	-0.41	2.00	0.40	-
bh	0.06	-0.25	-0.49	0.78	-1.05	1.98

Standardized Residuals

	bh
bh	0.58

Summary Statistics for Standardized Residuals

Smallest Standardized Residual = -3.30
 Median Standardized Residual = 0.00
 Largest Standardized Residual = 4.23

Stemleaf Plot

```

- 3|310
- 2|88765
- 2|4222210
- 1|999998877666555
- 1|4443332222211000
- 0|9999988877777666665555
- 0|4433332222211111100000000000
0|11111222233333334444
0|55566666677778889
1|0112233444
1|556788899
2|000111223344
2|59
3|01133444
3|5579
4|02

```

Largest Negative Standardized Residuals

Residual for PC5 and PC1 -2.67
 Residual for so and PC1 -3.30
 Residual for im and sp -2.98
 Residual for is and cm -2.77
 Residual for is and sp -2.58
 Residual for is and pm -2.81
 Residual for af and PC1 -3.11

Largest Positive Standardized Residuals

Residual for cm and PC4 3.72
 Residual for cm and PC5 3.11
 Residual for sp and PC5 3.96
 Residual for pm and PC5 3.50
 Residual for ii and oc 3.52
 Residual for im and oc 3.28
 Residual for is and oc 3.14

Residual for	ic and	so	2.88
Residual for	ic and	oc	3.94
Residual for	ic and	im	3.32
Residual for	ic and	is	3.41
Residual for	ic and	ic	4.23
Residual for	cg and	ii	3.00
Residual for	cg and	im	3.43
Residual for	cg and	ic	3.43

The Modification Indices Suggest to Add the

Path to	from	Decrease in Chi-Square	New Estimate
PC5	RO	8.2	0.23
cm	PC	8.0	0.19
oc	LA	17.0	0.31
cg	LA	13.2	0.21
PC	RO	22.6	0.67
PC	CO	11.2	-129.89
RO	PC	22.6	0.30
RO	LA	19.9	-0.23
CO	PC	11.2	-0.21
LA	RO	19.9	-0.76

The Modification Indices Suggest to Add an Error Covariance

Between	and	Decrease in Chi-Square	New Estimate
RO	PC	22.6	0.03
CO	PC	11.2	-0.02
LA	RO	19.9	-0.03

Time used: 0.031 Seconds

DATE: 1/29/2016
TIME: 18:54

L I S R E L 8.80

BY

Karl G. Jöreskog & Dag Sörbom

This program is published exclusively by
Scientific Software International, Inc.
7383 N. Lincoln Avenue, Suite 100
Lincolnwood, IL 60712, U.S.A.
Phone: (800)247-6113, (847)675-0720, Fax: (847)675-2140
Copyright by Scientific Software International, Inc., 1981-2006
Use of this program is subject to the terms specified in the
Universal Copyright Convention.
Website: www.ssicentral.com

The following lines were read from file C:\Users\User\Desktop\datanew
\POLICY.LPJ:

```

TI POLICY
!DA NI=19 NO=380 MA=CM
SY='C:\Users\User\Desktop\datanew\new.dsf' NG=1
MO NY=19 NK=1 NE=5 BE=FU GA=FI PS=SY TE=SY
LE
PC RO CO LA AP
LK
POLICY
FR LY(2,1) LY(3,1) LY(4,1) LY(5,1) LY(7,2) LY(8,2) LY(10,3) LY(11,3) LY
(12,3)
FR LY(14,4) LY(15,4) LY(16,4) LY(18,5) LY(19,5) GA(1,1) GA(2,1) GA(3,1) GA
(4,1)
FR GA(5,1) TE(7,1) TE(9,1) TE(9,5) TE(11,1) TE(11,10) TE(15,10) TE(15,14)
TE(16,12)
FR TE(16,14) TE(17,13) TE(19,13)
VA 1 LY(1,1)
VA 1 LY(6,2)
VA 1 LY(9,3)
VA 1 LY(13,4)
VA 1 LY(17,5)
PD
OU AM RS
TI POLICY

```

```

Number of Input Variables 19
Number of Y - Variables 19
Number of X - Variables 0
Number of ETA - Variables 5
Number of KSI - Variables 1
Number of Observations 380

```

TI POLICY

Covariance Matrix

	PC1	PC2	PC3	PC4	PC5	cm
PC1	0.42					
PC2	0.27	0.45				
PC3	0.29	0.30	0.51			
PC4	0.28	0.27	0.31	0.50		
PC5	0.25	0.31	0.32	0.29	0.50	
cm	0.20	0.23	0.24	0.25	0.25	0.40

sp	0.18	0.23	0.24	0.25	0.27	0.30
pm	0.19	0.22	0.25	0.25	0.26	0.31
sm	0.19	0.22	0.22	0.22	0.20	0.25
pp	0.18	0.20	0.23	0.23	0.21	0.27
so	0.17	0.22	0.24	0.22	0.24	0.28
oc	0.15	0.19	0.19	0.19	0.19	0.20
ii	0.18	0.21	0.25	0.22	0.22	0.23
im	0.19	0.21	0.26	0.22	0.22	0.24
is	0.16	0.19	0.24	0.20	0.21	0.23
ic	0.17	0.20	0.24	0.20	0.20	0.22
cg	0.17	0.20	0.21	0.20	0.24	0.24
af	0.15	0.19	0.22	0.19	0.19	0.25
bh	0.16	0.16	0.20	0.18	0.20	0.23

Covariance Matrix

	sp	pm	sm	pp	so	oc
sp	0.41					
pm	0.33	0.39				
sm	0.28	0.27	0.34			
pp	0.27	0.27	0.27	0.43		
so	0.31	0.30	0.29	0.33	0.44	
oc	0.24	0.23	0.24	0.24	0.27	0.42
ii	0.26	0.25	0.26	0.26	0.30	0.28
im	0.25	0.26	0.27	0.28	0.31	0.28
is	0.25	0.25	0.26	0.24	0.32	0.28
ic	0.25	0.25	0.25	0.25	0.31	0.30
cg	0.27	0.26	0.26	0.27	0.31	0.23
af	0.28	0.26	0.26	0.27	0.31	0.24
bh	0.24	0.24	0.23	0.25	0.26	0.19

Covariance Matrix

	ii	im	is	ic	cg	af
ii	0.53					
im	0.41	0.51				
is	0.42	0.45	0.55			
ic	0.40	0.40	0.42	0.49		
cg	0.26	0.31	0.30	0.30	0.55	
af	0.26	0.28	0.27	0.29	0.42	0.60
bh	0.19	0.23	0.23	0.24	0.36	0.39

Covariance Matrix

	bh
bh	0.49

TI POLICY

Parameter Specifications

LAMBDA-Y

	PC	RO	CO	LA	AP
PC1	0	0	0	0	0
PC2	1	0	0	0	0
PC3	2	0	0	0	0
PC4	3	0	0	0	0
PC5	4	0	0	0	0
cm	0	0	0	0	0
sp	0	5	0	0	0
pm	0	6	0	0	0
sm	0	0	0	0	0
pp	0	0	7	0	0
so	0	0	8	0	0

oc	0	0	9	0	0
ii	0	0	0	0	0
im	0	0	0	10	0
is	0	0	0	11	0
ic	0	0	0	12	0
cg	0	0	0	0	0
af	0	0	0	0	13
bh	0	0	0	0	14

GAMMA

POLICY

PC	15
RO	16
CO	17
LA	18
AP	19

PSI

PC	RO	CO	LA	AP
20	21	22	23	24

THETA-EPS

	PC1	PC2	PC3	PC4	PC5	cm
PC1	25					
PC2	0	26				
PC3	0	0	27			
PC4	0	0	0	28		
PC5	0	0	0	0	29	
cm	0	0	0	0	0	30
sp	31	0	0	0	0	0
pm	0	0	0	0	0	0
sm	34	0	0	0	35	0
pp	0	0	0	0	0	0
so	38	0	0	0	0	0
oc	0	0	0	0	0	0
ii	0	0	0	0	0	0
im	0	0	0	0	0	0
is	0	0	0	0	0	0
ic	0	0	0	0	0	0
cg	0	0	0	0	0	0
af	0	0	0	0	0	0
bh	0	0	0	0	0	0

THETA-EPS

	sp	pm	sm	pp	so	oc
sp	32					
pm	0	33				
sm	0	0	36			
pp	0	0	0	37		
so	0	0	0	39	40	
oc	0	0	0	0	0	41
ii	0	0	0	0	0	0
im	0	0	0	0	0	0
is	0	0	0	44	0	0
ic	0	0	0	0	0	47
cg	0	0	0	0	0	0
af	0	0	0	0	0	0
bh	0	0	0	0	0	0

THETA-EPS

ii	im	is	ic	cg	af
----	----	----	----	----	----

ii	42					
im	0	43				
is	0	45	46			
ic	0	48	0	49		
cg	50	0	0	0	51	
af	0	0	0	0	0	52
bh	53	0	0	0	0	0

THETA-EPS

	bh
bh	54

TI POLICY

Number of Iterations = 42

LISREL Estimates (Maximum Likelihood)

LAMBDA-Y

	PC	RO	CO	LA	AP
PC1	1.00	--	--	--	--
PC2	1.09 (0.07) 15.52	--	--	--	--
PC3	1.18 (0.07) 15.78	--	--	--	--
PC4	1.10 (0.07) 14.82	--	--	--	--
PC5	1.13 (0.07) 15.30	--	--	--	--
cm	--	1.00	--	--	--
sp	--	1.09 (0.05) 23.22	--	--	--
pr	--	1.08 (0.05) 23.88	--	--	--
sm	--	--	1.00	--	--
pp	--	--	1.00 (0.05) 19.90	--	--
so	--	--	1.11 (0.05) 23.91	--	--
oc	--	--	0.89 (0.05) 16.92	--	--
li	--	--	--	1.00	--
im	--	--	--	1.03 (0.04) 24.15	--
is	--	--	--	1.03 (0.04) 23.43	--
ic	--	--	--	0.99 (0.04) 24.94	--
cg	--	--	--	--	1.00
af	--	--	--	--	1.05 (0.05)

PC2	--	0.17 (0.02) 11.19					
PC3	--		0.18 (0.02) 10.96				
PC4	--			0.21 (0.02) 11.69			
PC5	--				0.20 (0.02) 11.39		
cm	--					0.11 (0.01) 11.53	
sp	-0.02 (0.01) -3.07						
pm							
sm	0.01 (0.01) 1.14				-0.02 (0.01) -2.76		
pp							
so	-0.02 (0.01) -2.79						
oc							
ii							
im							
is							
ic							
cg							
af							
bh							

THETA-EPS

	sp	pm	sm	pp	so	oc
sp	0.08 (0.01) 9.73					
pm		0.06 (0.01) 8.92				
sm			0.07 (0.01) 10.17			
pp				0.16 (0.01) 12.05		
so				0.03 (0.01) 3.07	0.11 (0.01) 10.85	
oc						0.21 (0.02) 12.89
ii						
im						
is				-0.02 (0.01) -3.18		
ic						0.03 (0.01) 3.85
cg						
af						
bh						

THETA-EPS

	ii	im	is	ic	cg	af
ii	0.13 (0.01) 10.84					
im		0.08 (0.01) 6.56				
is			0.12 (0.01) 2.39			
ic				0.08 (0.01) 8.29		
cg					0.15 (0.02) 9.36	
af						0.16 (0.02) 9.33
bh	-0.04 (0.01) -3.84					

THETA-EPS

	bh
bh	0.16 (0.02) 10.47

Squared Multiple Correlations for Y - Variables

PC1	PC2	PC3	PC4	PC5	cm
0.57	0.63	0.65	0.58	0.61	0.71

Squared Multiple Correlations for Y - Variables

sp	pm	sm	pp	so	oc
0.81	0.84	0.79	0.62	0.75	0.51

Squared Multiple Correlations for Y - Variables

ii	im	is	ic	cg	af
0.75	0.84	0.78	0.83	0.73	0.74

Squared Multiple Correlations for Y - Variables

bh
0.67

Goodness of Fit Statistics

Degrees of Freedom = 136
 Minimum Fit Function Chi-Square = 235.23 (P = 0.00)
 Normal Theory Weighted Least Squares Chi-Square = 232.63 (P = 0.00)
 Estimated Non-centrality Parameter (NCP) = 96.63
 90 Percent Confidence Interval for NCP = (58.31 ; 142.83)

Minimum Fit Function Value = 0.62
 Population Discrepancy Function Value (F0) = 0.25
 90 Percent Confidence Interval for F0 = (0.15 ; 0.38)
 Root Mean Square Error of Approximation (RMSEA) = 0.043

90 Percent Confidence Interval for RMSEA = (0.034 ; 0.053)
 P-Value for Test of Close Fit (RMSEA < 0.05) = 0.88

Expected Cross-Validation Index (ECVI) = 0.90
 90 Percent Confidence Interval for ECVI = (0.80 ; 1.02)
 ECVI for Saturated Model = 1.00
 ECVI for Independence Model = 51.90

Chi-Square for Independence Model with 171 Degrees of Freedom = 19632.44

Independence AIC = 19670.44
 Model AIC = 340.63
 Saturated AIC = 380.00
 Independence CAIC = 19764.30
 Model CAIC = 607.40
 Saturated CAIC = 1318.63

Normed Fit Index (NFI) = 0.99 ✓
 Non-Normed Fit Index (NNFI) = 0.99
 Parsimony Normed Fit Index (PNFI) = 0.79
 Comparative Fit Index (CFI) = 0.99
 Incremental Fit Index (IFI) = 0.99
 Relative Fit Index (RFI) = 0.98

Critical N (CN) = 286.64

Root Mean Square Residual (RMR) = 0.017
 Standardized RMR = 0.035
 Goodness of Fit Index (GFI) = 0.94 ✓
 Adjusted Goodness of Fit Index (AGFI) = 0.92
 Parsimony Goodness of Fit Index (PGFI) = 0.67

TI POLICY

Fitted Covariance Matrix

	PC1	PC2	PC3	PC4	PC5	cm
PC1	0.42					
PC2	0.26	0.45				
PC3	0.28	0.31	0.51			
PC4	0.26	0.29	0.31	0.50		
PC5	0.27	0.29	0.32	0.30	0.50	
cm	0.18	0.20	0.22	0.20	0.21	0.40
sp	0.18	0.22	0.23	0.22	0.22	0.31
pm	0.20	0.22	0.23	0.22	0.22	0.31
sm	0.20	0.21	0.23	0.21	0.20	0.25
pp	0.19	0.21	0.23	0.21	0.22	0.25
so	0.19	0.23	0.25	0.24	0.24	0.28
oc	0.17	0.19	0.20	0.19	0.20	0.22
ii	0.19	0.21	0.23	0.21	0.22	0.25
im	0.20	0.22	0.23	0.22	0.22	0.26
is	0.20	0.22	0.23	0.22	0.22	0.26
ic	0.19	0.21	0.22	0.21	0.21	0.25
cg	0.19	0.20	0.22	0.21	0.21	0.24
af	0.20	0.21	0.23	0.22	0.22	0.25
bh	0.17	0.18	0.20	0.19	0.19	0.22

Fitted Covariance Matrix

	sp	pm	sm	pp	so	oc
sp	0.41					
pm	0.33	0.39				
sm	0.27	0.27	0.34			
pp	0.27	0.27	0.27	0.43		
so	0.30	0.30	0.30	0.32	0.44	
oc	0.24	0.24	0.24	0.24	0.26	0.42
ii	0.27	0.27	0.26	0.26	0.29	0.23

im	0.28	0.28	0.27	0.27	0.30	0.24
is	0.28	0.28	0.27	0.25	0.30	0.24
ic	0.27	0.27	0.26	0.26	0.29	0.27
cg	0.26	0.26	0.26	0.26	0.29	0.23
af	0.28	0.28	0.27	0.27	0.30	0.24
bh	0.24	0.24	0.23	0.23	0.26	0.21

Fitted Covariance Matrix

	ii	im	is	ic	cg	af
ii	0.54					
im	0.42	0.51				
is	0.42	0.45	0.55			
ic	0.40	0.40	0.41	0.48		
cg	0.22	0.26	0.26	0.25	0.55	
af	0.27	0.27	0.27	0.26	0.42	0.60
bh	0.19	0.24	0.24	0.23	0.36	0.38

Fitted Covariance Matrix

	bh
bh	0.49

Fitted Residuals

	PC1	PC2	PC3	PC4	PC5	cm
PC1	0.00					
PC2	0.01	0.00				
PC3	0.01	-0.01	0.00			
PC4	0.02	-0.02	0.00	0.00		
PC5	-0.02	0.01	0.00	-0.01	0.00	
cm	0.02	0.03	0.03	0.05	0.04	0.00
sp	0.00	0.02	0.01	0.03	0.05	0.00
pm	-0.01	0.01	0.01	0.03	0.04	0.00
sm	-0.01	0.00	-0.01	0.00	0.01	0.00
pp	-0.01	-0.01	0.00	0.01	-0.01	0.01
so	-0.02	-0.02	-0.01	-0.01	0.00	0.00
oc	-0.02	0.00	-0.01	0.00	0.00	-0.02
ii	-0.01	0.00	0.02	0.01	0.00	-0.02
im	-0.01	-0.01	0.03	0.01	0.00	-0.02
is	-0.04	-0.03	0.00	-0.02	-0.01	-0.03
ic	-0.02	-0.01	0.02	-0.01	-0.01	-0.02
cg	-0.01	0.00	-0.01	-0.01	0.03	-0.01
af	-0.05	-0.02	-0.01	-0.03	-0.03	0.00
bh	-0.01	-0.03	0.00	0.00	0.01	0.01

Fitted Residuals

	sp	pm	sm	pp	so	oc
sp	0.00					
pm	0.00	0.00				
sm	0.01	0.00	0.00			
pp	-0.01	0.00	0.01	0.00		
so	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	
oc	0.00	-0.01	0.00	0.00	0.00	0.00
ii	-0.01	-0.02	-0.01	-0.01	0.01	0.04
im	-0.03	-0.02	-0.01	0.00	0.01	0.03
is	-0.03	-0.03	-0.02	-0.01	0.02	0.04
ic	-0.02	-0.01	-0.01	-0.01	0.02	0.03
cg	0.00	-0.01	0.00	0.01	0.02	0.00
af	0.00	-0.01	-0.01	0.00	0.01	0.00
bh	0.00	0.01	-0.01	0.02	0.00	-0.02

Fitted Residuals

	ii	im	is	ic	cg	af
--	----	----	----	----	----	----

ii	-0.01						
im	0.00	0.00					
is	0.00	0.00	0.00				
ic	0.00	0.01	0.01	0.01			
cg	0.04	0.05	0.04	0.05	0.00		
af	0.00	0.00	-0.01	0.03	0.00	0.00	
bh	0.00	0.00	-0.01	0.01	-0.01	0.01	

Fitted Residuals

bh	
bh	0.00

Summary Statistics for Fitted Residuals

Smallest Fitted Residual = -0.05
 Median Fitted Residual = 0.00
 Largest Fitted Residual = 0.05

Stemleaf Plot

```

- 5|1
- 4|
- 4|
- 3|7
- 3|1
- 2|9887665
- 2|433111110
- 1|9877766655
- 1|444322222111111100
- 0|99998888877666665555
- 0|44333333222222111000000000000000
0|1111111111222222223333344444
0|555566666788999
1|0001223344
1|55789
2|01122
2|788999
3|00
3|566899
4|3
4|6677
    
```

Standardized Residuals

	PC1	PC2	PC3	PC4	PC5	cm
PC1	0.03					
PC2	1.46	-				
PC3	1.15	-1.18	-			
PC4	2.12	-2.12	0.57	-		
PC5	-2.67	1.75	0.30	-0.95	0.54	
cm	1.29	2.45	2.38	3.72	3.11	-
sp	0.19	1.62	0.67	2.34	3.96	-0.66
pm	-0.60	0.51	1.11	2.43	3.50	0.78
sm	-1.88	0.55	-1.24	0.31	0.97	0.26
pp	-1.18	-0.93	0.26	1.08	-0.90	1.91
so	-3.30	-1.54	-1.27	-1.09	0.03	-0.28
oc	-1.58	0.35	-0.80	-0.29	-0.21	-2.23
ii	-0.79	0.20	1.40	0.35	0.28	-1.85
im	-0.64	-0.69	2.01	0.36	0.09	-1.74
is	-2.41	-1.76	0.24	-1.26	-0.89	-2.77
ic	-1.40	-0.47	1.48	-0.83	-0.63	-2.23
cg	-0.92	-0.11	-0.48	-0.65	1.75	-0.57
af	-3.11	-1.49	-0.56	-1.58	-1.62	-0.20
bh	-0.69	-1.91	-0.19	-0.07	0.34	0.68

Standardized Residuals

	sp	pm	sm	pp	so	oc
sp	1.93					
pm	1.35	--				
sm	2.11	-0.04	-1.94			
pp	-1.39	-0.06	1.36	0.77		
so	0.85	0.06	-0.98	0.71	2.19	
oc	-0.10	-1.66	0.12	-0.20	0.36	0.55
ii	-0.94	-2.49	-0.99	-0.48	1.31	3.52
im	-2.98	-2.03	-0.99	0.36	1.78	3.28
is	-2.58	-2.81	-2.21	-0.63	2.05	3.14
ic	-2.20	-1.54	-1.25	-1.19	2.88	3.94
cg	0.15	-0.55	-0.38	1.21	2.24	-0.05
af	-0.03	-1.27	-1.88	-0.23	0.57	-0.12
bh	-0.28	0.72	-0.66	1.73	0.03	-1.38

Standardized Residuals

	ii	im	is	ic	cg	af
ii	-1.78					
im	-1.18	-0.25				
is	0.18	-0.08	0.70			
ic	0.56	3.32	3.41	4.23		
cg	3.00	3.43	2.33	3.43	0.58	
af	-0.14	0.29	-0.41	2.00	0.40	--
bh	0.06	-0.25	-0.49	0.78	-1.05	1.98

Standardized Residuals

	bh
bh	0.58

Summary Statistics for Standardized Residuals

Smallest Standardized Residual = -3.30
 Median Standardized Residual = 0.00
 Largest Standardized Residual = 4.23

Stemleaf Plot

```

- 3|310
- 2|88765
- 2|4222210
- 1|999998877666555
- 1|4443332222211000
- 0|999998887777666665555
- 0|443332222211111100900000000
0|1111122233333334444
0|55566666677778889
1|0112233444
1|556788899
2|000111223344
2|59
3|01133444
3|5579
4|02
    
```

Largest Negative Standardized Residuals

Residual for PC5 and PC1 -2.67
 Residual for so and PC1 -3.30
 Residual for im and sp -2.98
 Residual for is and cm -2.77
 Residual for is and sp -2.58
 Residual for is and pm -2.81
 Residual for af and PC1 -3.11

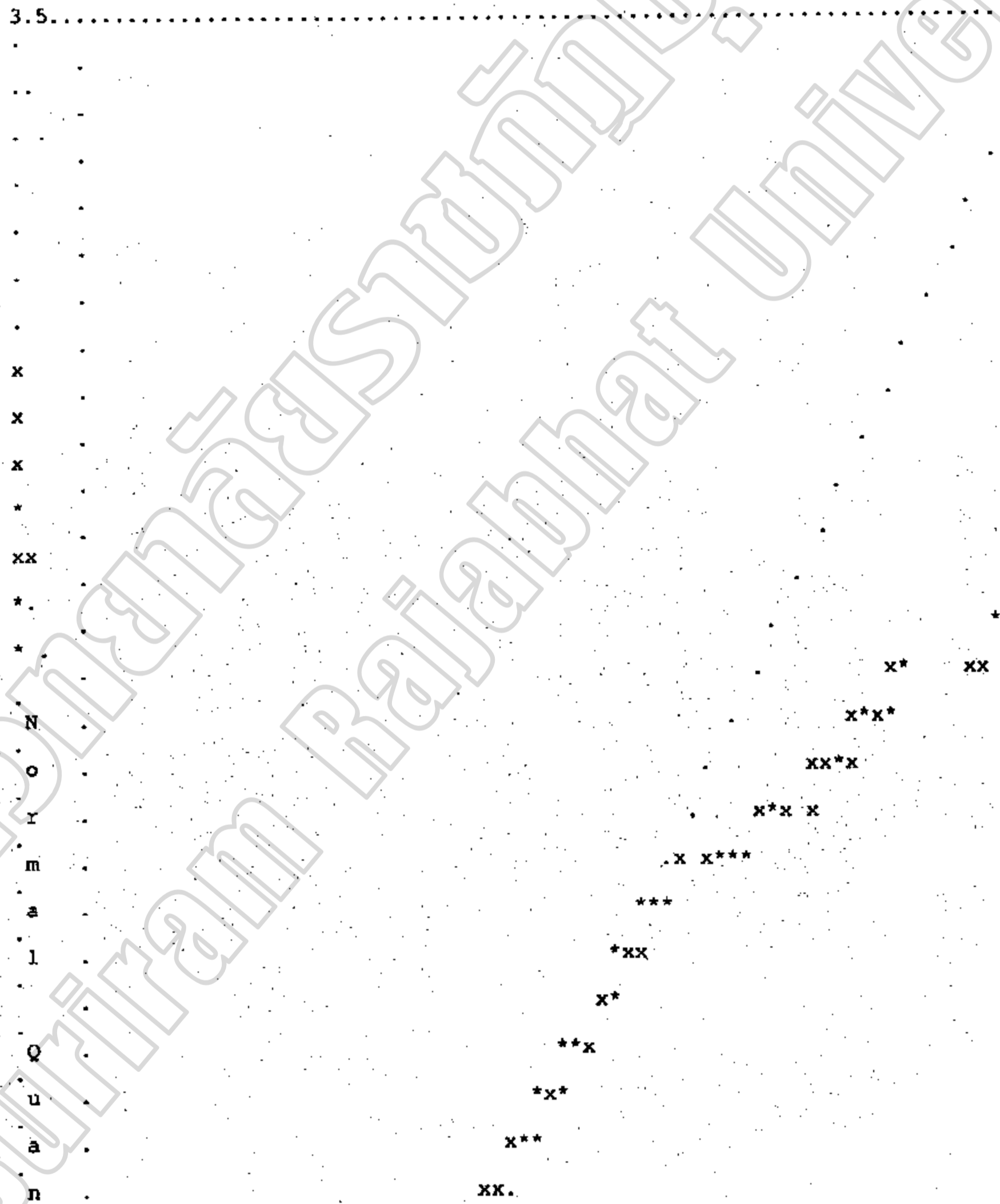
Largest Positive Standardized Residuals

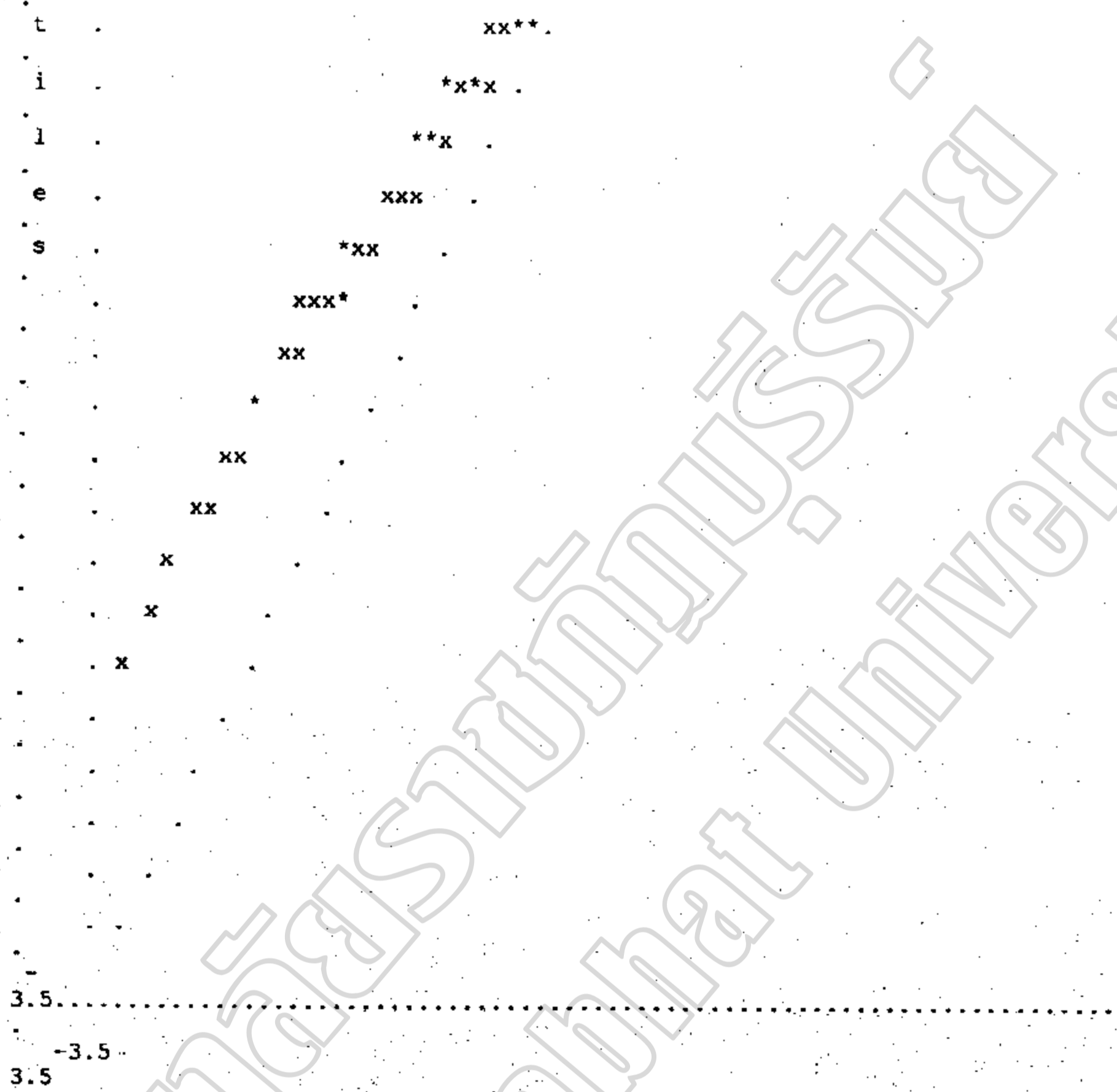
Residual for cm and PC4 3.72
 Residual for cm and PC5 3.11

Residual for	sp and	PC5	3.96
Residual for	pm and	PC5	3.50
Residual for	ii and	oc	3.52
Residual for	im and	oc	3.28
Residual for	is and	oc	3.14
Residual for	ic and	so	2.88
Residual for	ic and	oc	3.94
Residual for	ic and	im	3.32
Residual for	ic and	is	3.41
Residual for	ic and	ic	4.23
Residual for	cg and	ii	3.00
Residual for	cg and	im	3.43
Residual for	cg and	ic	3.43

TI POLICY

Qplot of Standardized Residuals





	PC	RO	CO	LA	AP
PC1	-	3.73	4.80	1.86	2.48
PC2	-	0.00	0.01	0.68	0.54
PC3	-	0.08	0.02	5.19	0.04
PC4	-	3.09	0.69	0.02	0.04
PC5	-	8.17	2.27	0.07	1.28
cm	7.99	-	0.07	1.21	0.01
sp	2.13	-	0.61	3.03	0.04
pm	0.07	-	1.09	0.77	0.59
sm	0.30	7.01	-	3.44	1.36
pp	0.57	0.35	-	0.93	0.60
so	3.93	0.03	-	7.79	0.82
oc	0.48	3.87	-	17.03	1.05
ii	1.22	0.01	0.06	-	0.34
im	2.17	0.00	0.43	-	0.46
is	6.48	2.65	1.85	-	1.24
ic	0.00	0.06	0.31	-	5.65
cg	2.05	0.06	3.35	13.22	-
af	6.46	1.16	3.05	0.55	-

bh 0.01 0.32 0.01 1.33 --

Expected Change for LAMBDA-Y

	PC	RO	CO	LA	AP
PC1	--	-0.14	-0.20	-0.07	-0.08
PC2	--	-0.01	-0.01	-0.04	-0.04
PC3	--	-0.02	-0.01	0.12	0.01
PC4	--	0.14	0.08	-0.01	-0.01
PC5	--	0.23	0.14	-0.01	0.06
cm	0.19	--	0.04	-0.05	0.00
sp	0.09	--	0.12	-0.08	0.01
pm	0.02	--	-0.16	-0.04	-0.03
sm	-0.04	0.34	--	-0.09	-0.06
pp	-0.06	-0.09	--	-0.06	0.05
so	-0.14	-0.02	--	0.16	0.05
oc	-0.06	-0.32	--	0.31	-0.08
ii	0.07	-0.01	0.02	--	-0.03
im	0.08	0.00	0.05	--	0.03
is	-0.14	-0.10	-0.10	--	-0.05
ic	0.00	0.02	0.04	--	0.10
cg	0.11	0.02	0.20	0.21	--
af	-0.19	-0.10	-0.20	-0.04	--
bh	0.01	0.05	-0.01	-0.06	--

Modification Indices for BETA

	PC	RO	CO	LA	AP
PC	--	22.55	11.15	0.03	1.77
RO	22.55	--	0.56	19.88	0.39
CO	11.16	0.56	--	7.52	0.09
LA	0.03	19.88	7.52	--	5.53
AP	1.77	0.39	0.09	5.53	--

Expected Change for BETA

	PC	RO	CO	LA	AP
PC	--	0.67	-129.83	-0.01	-0.08
RO	0.30	--	36.75	-0.23	-0.03
CO	-0.21	0.13	--	0.15	-0.02
LA	-0.02	-0.76	137.79	--	0.17
AP	-0.13	-0.11	-15.08	0.17	--

No Non-Zero Modification Indices for GAMMA

No Non-Zero Modification Indices for PHI

Modification Indices for PSI

	PC	RO	CO	LA	AP
PC	--	--	--	--	--
RO	22.55	--	--	--	--
CO	11.16	0.56	--	--	--
LA	0.03	19.88	7.52	--	--
AP	1.77	0.39	0.09	5.53	--

Expected Change for PSI

	PC	RO	CO	LA	AP
PC	--	--	--	--	--
RO	0.03	--	--	--	--
CO	-0.02	0.01	--	--	--
LA	0.00	-0.03	0.02	--	--
AP	-0.01	0.00	0.00	0.03	--

Modification Indices for THETA-EPS

	PC1	PC2	PC3	PC4	PC5	cm
PC1	--					
PC2	1.95	--				
PC3	0.90	1.40	--			
PC4	3.89	4.48	0.33	--		
PC5	5.83	4.09	0.02	1.17	--	
cm	0.34	0.81	0.69	2.86	0.27	--
sp	--	0.59	2.03	0.04	4.15	1.09
pm	0.86	1.91	0.13	0.46	3.37	0.61
sm	--	3.29	3.85	0.15	--	0.07
pp	0.44	0.84	0.94	2.36	3.30	5.46
so	--	0.30	0.23	1.48	0.00	1.12
oc	0.29	1.06	0.83	0.01	0.08	3.38
ii	0.18	0.22	0.33	0.18	0.50	0.31
im	0.20	0.63	2.35	0.48	0.09	0.34
is	1.13	0.46	0.07	0.21	0.04	0.37
ic	0.00	0.11	2.34	1.79	1.54	0.34
cg	0.21	0.48	2.85	1.58	6.55	1.98
af	2.98	0.31	3.22	0.31	6.92	0.44
bh	0.93	5.40	0.05	1.05	0.23	0.62

Modification Indices for THETA-EPS

	sp	pm	sm	pp	so	oc
sp	--					
pm	0.07	--				
sm	4.73	0.07	--			
pp	6.53	0.01	1.11	--		
so	0.51	0.00	1.22	--	--	
oc	0.66	1.31	0.15	0.12	0.19	--
ii	3.87	3.95	0.00	0.12	0.26	2.30
im	4.30	0.38	0.08	1.24	0.85	0.10
is	0.01	0.52	0.53	--	3.10	2.21
ic	1.43	1.68	0.74	4.80	3.54	--
cg	0.08	1.21	0.17	0.05	1.50	0.03
af	0.31	0.43	0.58	0.90	0.69	0.19
bh	0.89	1.99	0.03	4.44	1.83	1.84

Modification Indices for THETA-EPS

	ii	im	is	ic	cg	af
ii	--					
im	0.43	--				
is	1.17	--	--			
ic	0.57	--	0.06	--		
cg	--	3.53	0.21	0.03	--	
af	1.02	0.05	1.35	5.08	0.01	--
bh	--	1.97	0.13	0.00	3.05	3.35

Modification Indices for THETA-EPS

bh	--
bh	--

Expected Change for THETA-EPS

	PC1	PC2	PC3	PC4	PC5	cm
PC1	--					
PC2	0.02	--				
PC3	0.01	-0.01	--			
PC4	0.02	-0.03	0.01	--		
PC5	-0.03	0.02	0.00	-0.01	--	
cm	0.01	0.01	0.01	0.02	0.00	--

sp	--	0.01	-0.01	0.00	0.02	-0.01
pm	-0.01	-0.01	0.00	0.01	0.01	0.01
sm	--	0.01	-0.01	0.00	--	0.00
pp	-0.01	-0.01	0.01	0.02	-0.02	0.02
so	--	0.00	0.00	-0.01	0.00	-0.01
oc	-0.01	0.01	-0.01	0.00	0.00	-0.02
ii	0.00	0.00	-0.01	0.00	0.01	0.00
im	0.00	-0.01	0.01	0.01	0.00	0.00
is	-0.01	-0.01	0.00	0.00	0.00	0.00
ic	0.00	0.00	0.01	-0.01	-0.01	0.00
cg	0.00	0.01	-0.02	-0.01	0.03	-0.01
af	-0.02	0.01	0.02	-0.01	-0.03	0.01
bh	0.01	-0.02	0.00	0.01	0.01	0.01

Expected Change for THETA-EPS

	sp	pm	sm	pp	so	oc
sp	--					
pm	0.00	--				
sm	0.01	0.00	--			
pp	-0.02	0.00	0.01	--		
so	0.00	0.00	-0.01	--	--	
oc	0.01	-0.01	0.00	0.00	0.00	--
ii	0.01	-0.01	0.00	0.00	0.00	0.01
im	-0.01	0.00	0.00	0.01	-0.01	0.00
is	0.00	0.00	0.00	--	0.01	0.01
ic	-0.01	0.01	0.00	-0.02	0.01	--
cg	0.00	-0.01	0.00	0.00	0.01	0.00
af	0.00	0.00	-0.01	-0.01	0.01	0.00
bh	-0.01	0.01	0.00	0.02	-0.01	-0.01

Expected Change for THETA-EPS

	ii	im	is	ic	cg	af
ii	--					
im	-0.01	--				
is	0.01	--	--			
ic	-0.01	--	0.00	--		
cg	--	0.01	0.00	0.00	--	
af	-0.01	0.00	-0.01	0.02	0.00	--
bh	--	-0.01	0.00	0.00	-0.03	0.03

Expected Change for THETA-EPS

	bh
bh	--

Maximum Modification Index is 22.55 for Element (1, 2) of BETA

Time used: 0.031 Seconds

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ-สกุล	นางสาววิริณี ทักษะเทพ
วันเดือนปีเกิด	21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2514
สถานที่เกิด	จังหวัดแพร่
ที่อยู่ปัจจุบัน	439/74 ถนนจिरะ ตำบลในเมือง อำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์
ตำแหน่ง	ผู้ช่วยศาสตราจารย์
สถานที่ทำงานปัจจุบัน	อาจารย์ประจำสาขาวิชา จิตวิทยาการศึกษาและการแนะแนว คณะครุศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ 439 ถนนจिरะ ตำบลในเมือง อำเภอเมือง จังหวัดบุรีรัมย์
ประวัติการศึกษา	พ.ศ. 2527 ประถมศึกษาปีที่ 6 โรงเรียนสูงเม่นวิทยาคาร อำเภอสูงเม่น จังหวัดแพร่ พ.ศ. 2533 มัธยมศึกษาปีที่ 6 โรงเรียนสูงเม่นชนูปถัมภ์ อำเภอสูงเม่น จังหวัดแพร่ พ.ศ. 2537 ครุศาสตรบัณฑิต (ค.บ.) วิทยาลัยครูพิบูลสงคราม จังหวัดพิษณุโลก พ.ศ. 2542 ศีษศาสตรมหาบัณฑิต (ศศ.ม.) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. 2559 ปรัชญาคุณวุฒิบัณฑิต (ปร.ค.) สาขาวิชาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ จังหวัดบุรีรัมย์