



บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้จะกล่าวถึงแนวความคิดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติและการศึกษาวิธีการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งมีเนื้อหาสาระประกอบด้วยเรื่อง นโยบายและการพัฒนานโยบาย นโยบายเร่งรัดคุณภาพการประถมศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ การนำนโยบายไปปฏิบัติในหน่วยงาน วิธีการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในหน่วยงาน ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และสรุปประเด็นการศึกษาวิจัย มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

นโยบายและการพัฒนานโยบาย

ความหมายและลักษณะของนโยบาย

คำว่า "นโยบายของรัฐ" หรือ public policy มีผู้แปลความแตกต่างกันออกไป เช่น นโยบายสาธารณะ นโยบายมหาชน รัฐประศาสนนโยบาย นโยบายของประเทศ นโยบายของชาติ วัตถุประสงค์และเป้าหมายของประเทศ เป้าหมายของรัฐ เป็นต้น นโยบายของรัฐ กำหนดขึ้นเพื่อนำไปสู่ภาคปฏิบัติให้บังเกิดผลโดยหน่วยงานของรัฐตั้งแต่ระดับสูงจนถึงระดับล่างสุด

มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของ "นโยบาย" ในแง่มุมต่าง ๆ กัน อาทิเช่น ไฮแมน (Theo Haiman 1974: 65) ให้ความหมายว่า นโยบายเป็นข้อความที่ทำให้เกิดความเข้าใจร่วมกันภายในหน่วยงานเกี่ยวกับภาพรวมของการปฏิบัติการ ผู้บริหารหรือหน่วยงานสามารถใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจปฏิบัติการกิจต่าง ๆ ได้ กลูเอค (William F. Glueck 1977: 338) ให้ความหมายว่า นโยบายเป็นแนวทางกว้าง ๆ มิได้ชี้เฉพาะให้ปฏิบัติในลักษณะกฎเกณฑ์ช่วยให้การตัดสินใจดำเนินการกิจอยู่ในกรอบที่ถูกต้อง อูทซ์ บุลยประเสริฐ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2527 ข: 1) ให้ความหมายว่า นโยบายได้แก่ข้อความหรือสิ่งที่ได้กำหนดไว้เพื่อใช้เป็นแนวทางการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย

นั้น ซึ่งผู้บริหารหรือผู้ปฏิบัติจะต้องนำไปใช้ เป็นกรอบของแนวคิดในการพิจารณาตัดสินใจ จัดทำ แผน จัดทำโครงการ และกำหนดวิธีดำเนินงาน

อาจสรุปได้ว่า นโยบายเป็นกรอบความคิดหรือแนวทางที่กำหนดขึ้นเพื่อให้ใช้เป็น เครื่องมือในการตัดสินใจดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน ทั้งในด้านการวางแผน โครงการ และวิธีการดำเนินงาน

นโยบายที่ดีนั้น จินดาลักษณ์ วัฒนสินธุ์ (2525: 7-8) ได้กล่าวว่าควรประกอบด้วย พื้นฐานของหลักเหตุผลและข้อเท็จจริงของการปฏิบัติการด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง มีความชัดเจน เป็นที่เข้าใจง่ายและได้เขียนขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร มีเอกลักษณ์ มีความเหมาะสมรัดกุม และ มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในตัวของมันเอง มีความแน่นอน แต่ไม่จำกัดขอบเขตจนตายตัว จะต้องมีความคล่องตัวตามสมควร แต่ไม่ผันแปรเปลี่ยนแปลงได้ง่ายเกินไปจนขาดทิศทาง และ นโยบายที่มีหลายด้าน หลายระดับ จะต้องประสานสอดคล้องเข้ากันได้ดี นโยบายย่อยต้อง สนับสนุนนโยบายใหญ่เสมอ

การจำแนกนโยบายอาจมีได้หลายประเภทขึ้นอยู่กับประเด็นที่นำมาใช้เป็นหลักของการ จำแนก เช่น นโยบายจำแนกตามแหล่งที่มา นโยบายจำแนกตามลักษณะการเกิด นโยบายจำแนก ตามลำดับขั้นของการบริหารองค์การ เป็นต้น (ประชุม รอดประเสริฐ 2528: 29-35) ใน บางกรณีการจำแนกนโยบายมีลักษณะกว้าง ๆ ตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย เช่น นโยบายที่ เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรหรือผลประโยชน์ให้กับสังคมส่วนรวม นโยบายที่เกี่ยวกับการจัดสรร ทรัพยากรใหม่ เพื่อให้ผู้เสียเปรียบในสังคมได้รับประโยชน์มากยิ่งขึ้น นโยบายที่เกี่ยวกับการ จำกัดหรือเลือกให้สิทธิในการบริการหรือผลประโยชน์แก่กลุ่มหนึ่งกลุ่มใด โดยเฉพาะที่แข่งขันซึ่งกัน และกัน นโยบายที่เกี่ยวกับการควบคุมพฤติกรรมของบุคคลหรือภาคเอกชนเพื่อประโยชน์ต่อสังคม โดยส่วนรวม (วเรเดช จันทรศร อ่างถึงใน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2529: 194)

นโยบายที่จำแนกประเภทตามลำดับขั้นของการบริหารองค์การมี 3 ประเภท ได้แก่ นโยบายขั้นพื้นฐาน นโยบายทั่วไป และนโยบายเฉพาะแผนงาน (Terry อ่างถึงใน ประชุม รอดประเสริฐ 2528: 33-34)

นโยบายทั่วไปเป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นโดยผู้บริหารระดับกลาง ที่กำหนดขึ้นตาม นโยบายขั้นพื้นฐานและทำให้นโยบายขั้นพื้นฐานมีความหมายชัดเจนยิ่งขึ้น สามารถเป็นที่เข้าใจ

ของผู้ปฏิบัติโดยง่าย (ประชุม รอดประเสริฐ 2528: 34) ในทางรัฐประศาสนศาสตร์ถือกันว่า นโยบายการบริหาร (Administrative Policy) มีหน่วยงานระดับกลางเป็นผู้ทำหน้าที่กำหนดนโยบายการบริหาร นโยบายการบริหาร และนโยบายทั่วไปจึงมีความหมายสอดคล้องระหว่างกัน กล่าวคือ นโยบายการบริหาร เป็นนโยบายระดับหน่วยงาน เช่น กระทรวง ทบวง กรม โดยผู้บริหารระดับปลัดกระทรวงและอธิบดีเป็นผู้กำหนดขึ้น มีจุดมุ่งหมายเพื่อจำลองนโยบายหลักที่กระทรวง ทบวง กรม จะต้องรับไปปฏิบัติ โดยจะต้องจำกัดขอบเขต ปรับปรุงเสริมแต่งให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อความเหมาะสมกับภารกิจ หน้าที่ และความรับผิดชอบของหน่วยงาน (เสถียร เหลืองอร่าม 2527: 111-112)

การพัฒนานโยบาย

โดยแท้จริงแล้ว การพัฒนานโยบายยังมีอาจกำหนดวิธีให้ละเอียดชัดเจน เป็นตัวแบบทั่วไปได้ เนื่องจากนโยบายแต่ละประเภท แต่ละสายงานมีกลไกในการกำหนดนโยบายที่แตกต่างกันออกไป อย่างไรก็ตาม ได้มีนักวิชาการได้ให้แนวทางขั้นตอนการพัฒนานโยบาย เช่น โรเบิร์ต เพรสทัส (Robert Presthus 1975: 18) ซึ่งได้จำแนกขั้นตอนของการพัฒนานโยบายไว้ 7 ขั้นตอน ประกอบด้วย (1) การตระหนักในปัญหาหรือความต้องการในการกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหา (2) การตรวจสอบวิเคราะห์ธรรมชาติของปัญหา (3) การกำหนดโครงสร้างของตัวเลือกต่าง ๆ ที่จะใช้แก้ปัญหา (4) จัดลำดับให้น้ำหนักความสำคัญของทางเลือก (5) พิจารณาผลกระทบซึ่งอาจเกิดขึ้นได้จากตัวเลือกนั้น ๆ (6) เลือกทางเลือกที่ดีที่สุด ซึ่งได้ผ่านการพิจารณาถึงคุณค่าทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ (7) การประกาศนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ

อุทัย บุญประเสริฐ (2523: 15) ได้กำหนดขั้นตอนอย่างกว้าง ๆ ในการพัฒนานโยบาย ซึ่งพิจารณาว่ามีความครอบคลุมขั้นตอนต่าง ๆ ที่ เพรสทัส (Presthus) กำหนดไว้ โดยจำแนกเป็นขั้นตอนใหญ่ ๆ 3 ขั้นตอน ได้แก่ (1) การเตรียมการขั้นต้น (2) การกำหนดแนวทางนโยบาย และ (3) การร่างและกำหนดตัวนโยบาย กระบวนการปฏิบัติตามขั้นตอนดังกล่าวนี้ อุทัย บุญประเสริฐ (2523: 9-10) ได้เขียนไว้ในหนังสือชื่อ "การพัฒนานโยบายกรณีการพัฒนานโยบายการศึกษาของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย" ซึ่งช่วยให้เกิดความเข้าใจในกระบวนการพัฒนานโยบายจากประสบการณ์ที่เป็นจริง จึงขอยกกรณีตัวอย่างการพัฒนานโยบาย

เพื่อจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ระยะที่ 5 (พ.ศ.2525 - 2529) ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การเตรียมการขั้นต้น

ในการจัดทำแผนพัฒนาระยะที่ 5 นี้ ฝ่ายวางแผนและพัฒนาเป็นแกนกลาง ในการดำเนินงาน ได้มีการประสานงานอย่างใกล้ชิดกับทบวงมหาวิทยาลัย ในส่วนของมหาวิทยาลัยเองก็ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการและคณะทำงานด้านต่าง ๆ ขึ้น เพื่อให้ได้ข้อมูลและสารสนเทศที่ดีที่สุดสำหรับการวางแผน เช่น จัดตั้งคณะกรรมการระบบข้อมูลมหาวิทยาลัย คณะกรรมการวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายรายหัว คณะกรรมการวิเคราะห์ปริมาณงานอาจารย์ คณะกรรมการร่างนโยบาย การทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม และคณะกรรมการประเมินผลแผนพัฒนาการศึกษาของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ระยะที่ 4 (พ.ศ.2520-2524) เป็นต้น คณะกรรมการเหล่านี้จะทำงานในด้านการประเมินสถานภาพของมหาวิทยาลัย ประเมินผลการพัฒนาในช่วงครึ่งแรกของแผนและคาดการณ์ความสำเร็จในส่วนที่เหลือของแผนพัฒนา ระยะที่ 4

นอกจากกรรมการในตอนต้นแล้ว มหาวิทยาลัยได้ตั้งคณะกรรมการพิเศษอีกชุดหนึ่ง เรียกว่า คณะกรรมการเตรียมแผนพัฒนาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ระยะที่ 5 (2525-2529) คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่พิเศษ คือ ศึกษาสภาวะแวดล้อมและพัฒนาการของจุฬาฯ ทุกด้าน ตั้งแต่จุดกำเนิด ภารกิจหลัก ปณิธาน พัฒนาการด้านต่าง ๆ ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับมหาวิทยาลัยจนถึงปัจจุบัน ประเมินสถานการณ์ในอนาคต แล้วให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับทิศทางที่น่าจะพิจารณาสำหรับอนาคตของมหาวิทยาลัย

ขั้นตอนที่ 2 การกำหนดแนวทางนโยบาย

เมื่อทั้งสองส่วนในตอนต้นดำเนินงานเสร็จแล้ว ได้จัดให้มีการสัมมนาทั่วไป เรื่อง "ทิศทางการพัฒนาการศึกษาของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย" ขึ้น เพื่อประมวลข้อคิดเห็นจากผู้บริหารในระดับต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย จากผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภายนอกและภายในมหาวิทยาลัย เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาข้อเสนอแนะ ทบทวนนโยบายการบริหารการศึกษาของมหาวิทยาลัย และกำหนดทิศทางการพัฒนามหาวิทยาลัยให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อเป็นกรอบในการดำเนินงานวางแผนขั้นต่อไป

นอกจากนั้นก็ได้มีการพิจารณากำหนดเกณฑ์ กำหนดข้อตกลงต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องใช้ในการวางแผน เช่น เกณฑ์การพิจารณาความสำคัญของโครงการต่างๆ เกณฑ์การจัดสรรทรัพยากรในการผลิตบัณฑิต ในการส่งเสริม

การวิจัย การบริการทางวิชาการแก่สังคม การพัฒนาการบริหาร
และการทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม

ขั้นตอนที่ 3 การร่างและกำหนดตัวนโยบาย

ผลที่ได้จากการดำเนินงานขั้นต้นดังกล่าว เป็นข้อมูลสำคัญสำหรับการร่างนโยบายและเป้าหมายการพัฒนาการศึกษาระยะที่ 5 ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ร่างนโยบายนี้ได้นำเสนอคณะกรรมการวางแผนพัฒนามหาวิทยาลัยพิจารณาอนุมัติ เมื่ออธิการบดีเห็นชอบด้วยแล้ว ได้นำเสนอที่ประชุมคณบดีและขออนุมัติต่อสภามหาวิทยาลัย ผลที่ได้ก็คือ "วัตถุประสงค์ นโยบาย และเป้าหมายการพัฒนาการศึกษาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ระยะที่ 5 (พ.ศ.2525-2529)"

การพัฒนาในกรณีตัวอย่างนี้ ช่วยสร้างความเข้าใจในกระบวนการพัฒนานโยบายได้อย่างชัดเจน กล่าวคือ ในขั้นการเตรียมการขั้นต้น ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการและคณะทำงานขึ้นหลายคณะ เพื่อให้ทำหน้าที่เตรียมข้อมูลและสารสนเทศในเรื่องต่าง ๆ ที่ดีที่สุดสำหรับการวางแผนมีการประสานงานอย่างใกล้ชิดกับหน่วยเหนือ มีการศึกษาสภาวะแวดล้อมและพัฒนาการของสถาบันทุกด้าน จนได้ข้อเสนอนั้นเกี่ยวกับทิศทางที่น่าจะเป็นของสถาบัน ในขั้นการกำหนดแนวทางนโยบายได้จัดให้มีการสัมมนาเกี่ยวกับทิศทางการพัฒนาการศึกษาของสถาบันเพื่อประมวลความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิต่าง ๆ ซึ่งทำให้ได้กรอบกำกับในการดำเนินงานวางแผน นอกจากนั้นยังมีการกำหนดเกณฑ์และข้อตกลงต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับการวางแผนในขั้นการร่างและกำหนดตัวนโยบาย เป็นการนำผลที่ได้จากการดำเนินงานขั้นต้นทั้งหมดมาพิจารณา ร่างตัวนโยบาย แล้วนำเสนอเพื่อขออนุมัติตามลำดับขั้นตอน ซึ่งจะได้ตัวนโยบายเพื่อที่จะนำไปเป็นกรอบกำกับที่สำคัญในการวางแผนโครงการและวิธีการดำเนินงานต่อไป

นโยบาย เร่งรัดคุณภาพการประถมศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

ความสำคัญและความเป็นมาของนโยบาย

การศึกษาระดับประถมศึกษาเป็นการศึกษาที่มุ่งให้ผู้เรียนมีความรู้ความสามารถขั้นพื้นฐานให้คงสภาพอ่านออกเขียนได้ และคิดคำนวณได้ เพื่อให้ประกอบอาชีพตามสมควรแก่วัยและความสามารถและดำรงตนเป็นพลเมืองดีตามระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (ช.ชนบท 2529: 17)

ภารกิจหลักของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ คือ การจัดการศึกษาภาคบังคับ ระดับประถมศึกษาให้กับเด็กที่มีอายุย่างเข้าปีที่แปดถึงอายุย่างเข้าปีที่สิบห้าอย่างทั่วถึงทุกคนตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2523 โดยให้นักเรียนมีคุณภาพตามจุดหมายหลักสูตร พุทธศักราช 2521 ซึ่งกำหนดเวลาเรียน 6 ปี (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2529 ข: 3)

นโยบายการจัดการศึกษาตามแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) ระดับประถมศึกษา โดยเฉพาะในด้านคุณภาพการศึกษากำหนดไว้ว่า "(2) ปรับปรุงคุณภาพการประถมศึกษาให้สูงขึ้น โดยกำหนดมาตรฐานขององค์ประกอบในการจัดการศึกษาให้สูงขึ้นและตัดเทียมกัน ปรับปรุงระบบการเรียนการสอน และกำหนดมาตรฐานของผลิตผลของระบบการศึกษาให้สูงขึ้นและเท่าเทียมกัน" นอกจากนี้ในจำนวนนโยบายซึ่งมีอยู่ 11 ข้อ ของแผนพัฒนาดังกล่าว ยังมีนโยบายข้อที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการปรับปรุงคุณภาพการประถมศึกษาในข้อ (2) ได้แก่ นโยบาย "ปรับปรุงระบบการนิเทศให้มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง และให้การนิเทศการศึกษาเป็นไปโดยทั่วถึง" (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2527 ค: 20) พิจารณาจากข้อความนโยบาย แสดงว่า คุณภาพการประถมศึกษาเป็นสิ่งที่ เป็นปัญหาที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขด้วยวิธีการหรือมาตรการต่าง ๆ ที่ปรากฏในข้อความนโยบายนั้น แต่จากผลการประเมินคุณภาพนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ทั่วประเทศ เมื่อปีการศึกษา 2527 ปรากฏว่า ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนโดยเฉลี่ยยังต่ำทุกกลุ่มประสบการณ์ นักเรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนในระดับที่ไม่เป็นที่น่าพอใจ คือ มีระดับคะแนนอยู่ระหว่างร้อยละ 40-55 และกลุ่มที่มีระดับคะแนนต่ำที่สุด คือ กลุ่มทักษะคณิตศาสตร์ มีนักเรียนร้อยละ 11 เท่านั้นที่ได้คะแนนสูงกว่าร้อยละ 50 (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2529 ข: 7)

เมื่อ 1 ตุลาคม 2527 นายสมชัย วุฒิปรีชา เริ่มเข้าดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ท่านเห็นปัญหาสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานการประถมศึกษาซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ท่านจึงได้ประกาศนโยบายชี้้นำการดำเนินงานการประถมศึกษาที่สำคัญ คือ นโยบายเร่งคุณภาพปราบทุจริต และพิชิตความทุกข์ยากของครู

โดยเฉพาะ เรื่องนโยบายเร่งคุณภาพการประถมศึกษา นั้น เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2527 เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติได้ไปเป็นประธานเปิดการฝึกอบรม การวางแผนระดับจังหวัด รุ่นที่ 4 ซึ่งเป็นการอบรมในโครงการปรับปรุงประสิทธิภาพการ วางแผนและการบริหารการประถมศึกษาระดับจังหวัด อันเป็นส่วนหนึ่งของโครงการพัฒนาการ ศึกษาาระยะที่ 6 (คพศ.6) ของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งจัด ณ โรงแรมบางแสน บีชีริสอร์ท ชลบุรี ท่านได้บรรยายพิเศษมีสาระเกี่ยวข้องกับการวางแผน ข้อคิดเกี่ยวกับการปฏิบัติงานและ เรื่องนโยบายสำคัญที่สร้างความตื่นตัวและก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในหน่วยงาน และใน โรงเรียนประถมศึกษาในสังกัด คณะผู้เข้าอบรมเป็นข้าราชการสังกัดสำนักงานคณะกรรมการ การประถมศึกษาแห่งชาติในส่วนภูมิภาคคณะแรกที่ให้มีโอกาสได้รับฟังแนวความคิดและนโยบายใน การทำงานของ นายสมชัย วุฒิปรีชา ซึ่งได้วิเคราะห์ว่า นโยบายซึ่งกำหนดขึ้นโดยทั่วไป อาจ พบเห็นได้ว่า ข้อความนโยบายส่วนใหญ่ขาดจุดเน้น ดังตัวอย่างนโยบายของแผนพัฒนาการ ศึกษาในแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระยะเวลาที่ 5 (พ.ศ.2525-2529) จะพบว่า ผู้กำหนดแผน เขียนนโยบายไว้ยาวและมากข้อ ทำให้ไม่ทราบว่าจะเน้นคืออะไร อันเป็นข้อบกพร่อง ในด้านเทคนิคในการที่จะให้คนมีส่วนร่วมในการทำงานเกิดความตระหนักในนโยบายนั้น เทคนิคที่ สำคัญคือต้องมีการอ่านนโยบายในจุดที่มีความสำคัญสูง สำหรับงานการประถมศึกษา นั้น เลขาธิการ คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมีแนวคิดว่างานการประถมศึกษาเป็นอาวุธลับของรัฐบาล เป็นเป้าสำหรับหล่อหลอมคนในชาติ ซึ่งต้องอยู่ในระบบการศึกษานี้ยาวนานที่สุด คุณภาพของคนในชาติ จึงมีส่วนสัมพันธ์กับระบบการประถมศึกษาเป็นอย่างมาก

นอกจากนี้ท่าน เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ยังได้กล่าวถึงปัญหา เรื่องด่วนซึ่งเป็นที่มาของนโยบายการทำงานของท่าน ท่านเห็นว่าปัญหาสำคัญซึ่งต้องได้รับการ แก้ไขอย่างเร่งด่วน ได้แก่ ปัญหาเรื่องคุณภาพการประถมศึกษา เรื่องการทุจริตในวงราชการ และเรื่องความทุกข์ยากของครูประถมศึกษา ซึ่งท่านได้กล่าวถึงปัญหาดังกล่าวและได้กำหนด นโยบายแก้ปัญหานี้ไว้ว่า "เมื่อผมได้วิเคราะห์ปัญหาทั้ง 3 ด้านแล้ว จึงได้กำหนดนโยบายใน การทำงานไว้ดังนี้ เร่งคุณภาพ ปรามทุจริต และพิชิตความทุกข์ของครู" (สมชัย วุฒิปรีชา, บรรยาย)

จะเห็นได้ว่า ท่านได้แสดงจุดเน้นในการทำงานไว้ค่อนข้างชัดเจน คือ ย้ำจุดเน้นที่ เรื่องคุณภาพการประถมศึกษา เรื่องการทุจริต และเรื่องความทุกข์ยากของครู ซึ่งในการศึกษา

วิจัยครั้งนี้จะวิเคราะห์เจาะลึก เฉพาะด้านนโยบาย เร่งคุณภาพหรือนโยบาย เร่งรัดคุณภาพการ
ประถมศึกษาเป็นสำคัญ

ความจริงแล้ว เมื่อแรกเริ่มเข้ารับตำแหน่ง เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษา
แห่งชาติ ในเดือนตุลาคม 2527 นายสมชัย วุฒิปรีชา ได้เข้าพบรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
ศึกษาธิการในฐานะที่เป็นประธานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เพื่อขอความเห็นชอบ
ในนโยบาย 3 เรื่อง อันสืบเนื่องมาจากปัญหา 3 ประการ ได้แก่ ปัญหาเรื่องคุณภาพการ
ประถมศึกษาซึ่งมีความสำคัญในลำดับแรก ปัญหาเรื่องสภาพงานของสำนักงานคณะกรรมการการ
ประถมศึกษาแห่งชาติในแง่ของการทุจริต และปัญหาเรื่องสวัสดิภาพและสวัสดิการของครู
ประถมศึกษา ซึ่งปัญหาเหล่านี้เป็นที่มาของชื่อนโยบายว่า "เร่งคุณภาพปราบทุจริต พิชิต
ความทุกข์ยากของครู" (สมชัย วุฒิปรีชา, จดหมายเปิดผนึก, ตุลาคม 2527)

นโยบายเร่งรัดคุณภาพการประถมศึกษา นโยบายปราบทุจริต และนโยบายพิชิต
ความทุกข์ยากของครู เป็นนโยบายซึ่งนำการดำเนินงานการประถมศึกษาของสำนักงาน
คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติที่มีความสำคัญที่สุด ถือเป็นกรอบกำกับที่ครอบคลุมการ
บริหารและการปฏิบัติการขององค์กรทุกระดับในสังกัด ซึ่งได้มีการนำนโยบายนี้ออกสู่การปฏิบัติ
ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2528

โดยเฉพะนโยบายเร่งรัดคุณภาพการประถมศึกษา นี้ ถือได้ว่าเป็นนโยบายการบริหาร
งานของผู้บริหาร (Administrative Policy) ซึ่งต่อมาได้เป็นนโยบายที่สัมพันธ์กับนโยบาย
ด้านคุณภาพในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ระยะที่ 6 (พ.ศ.2530-2534) ระดับประถมศึกษา
นโยบายโดยสรุปคือ เร่งรัดการพัฒนาให้นักเรียนให้มีคุณภาพตามจุดหมายของหลักสูตรประถมศึกษา
พ.ศ.2521 โดยเน้นการปรับปรุงการจัดการเรียนการสอนทุกกลุ่มประสบการณ์ให้บังเกิดผล
อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งการบริหารการควบคุมและการนิเทศเพื่อส่งผลโดยตรงต่อการพัฒนา
คุณภาพนักเรียน (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2529 ข: 19) ในการ
ปรับปรุงการจัดการเรียนการสอนทุกกลุ่มประสบการณ์เพื่อเร่งคุณภาพในอันดับแรก มีจุดเน้นการ
ปฏิบัติ ดังนี้

1. กลุ่มทักษะ

- ภาษาไทย เน้นการอ่านคล่อง เขียนคล่อง
- คณิตศาสตร์ เน้นการคิดเลขเร็วและให้นักเรียนมีทักษะพื้นฐานทางคณิตศาสตร์นำไปใช้ในชีวิตประจำวันได้อย่างเหมาะสม (การชั่ง ตวง วัด และการซื้อขายในชีวิตประจำวัน)

2. กลุ่มสร้างเสริมประสบการณ์ชีวิต

- ส่งเสริมสุขภาพอนามัยของนักเรียน (แข็งแรง สะอาด ปราศจากโรคภัย)
- เน้นทักษะกระบวนการทางวิทยาศาสตร์ โดยให้นักเรียนคิดเป็น ทำเป็น แก้ปัญหาได้ สามารถนำความรู้และกระบวนการทางวิทยาศาสตร์ไปใช้ในชีวิตประจำวันได้

- ปลูกฝังความรักชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์

3. กลุ่มสร้างเสริมลักษณะนิสัย

- ส่งเสริมให้นักเรียนมีวินัยในตนเอง
- มีการฝึกปฏิบัติให้นักเรียนให้ประพฤติตามหลักธรรมของศาสนา สำหรับพุทธศาสนิกชนให้ยึดแนวของศีล 5 เป็นหลัก

- ส่งเสริมให้นักเรียนมีสมรรถภาพทางกายที่ดี

4. กลุ่มการงานและพื้นฐานอาชีพ

- มีกิจนิสัยที่ดีในการทำงาน (รักงาน ขยัน ประหยัด)
- มีกระบวนการทำงานที่เป็นพื้นฐานของอาชีพต่าง ๆ

จากนโยบายเร่งรัดคุณภาพการประถมศึกษาของ นายสมชัย วุฒิปรีชา นี้เอง ได้ส่งผลให้เกิดการตื่นตัวเป็นอย่างมากในการปรับปรุงการเรียนการสอนและการบริหารกิจการประถมศึกษาทั่วประเทศ และแนวทางการดำเนินงานตามนโยบายเร่งรัดคุณภาพการประถมศึกษาได้ปรากฏเด่นชัดในแผนพัฒนาการประถมศึกษาแห่งชาติ ระยะที่ 6 (พ.ศ.2530-2534) อีกด้วย

ในจดหมายเปิดผนึก ซึ่งแสดงถึงแนวความคิดเพื่อการทำงานตามนโยบายทั้ง 3 ประการนั้น โดยเฉพาะนโยบายเร่งรัดคุณภาพได้แสดงรายละเอียดที่เกี่ยวข้องดังนี้ (สมชัย วุฒิปรีชา, จดหมายเปิดผนึก ตุลาคม 2527)

ในเรื่องแรก คือ การเร่งคุณภาพนี้ เป้าหมายสำคัญที่ต้องการบรรลุ ก็คือ หลักสูตรพุทธศักราช 2521 แต่ถ้าเราจะพูดให้สั้น คำตอบก็คือ องค์กร 4 ของการศึกษาวกกับความเป็นพลเมืองดี

องค์กรที่ 1 ได้แก่ พุทธิศึกษาซึ่งต้องการเน้นความคิดเป็น แก่ปัญหา ได้ และทักษะในด้านการอ่านคล่อง เขียนคล่อง คณิตศาสตร์และ วิทยาศาสตร์

องค์กรที่ 2 จริยศึกษา ต้องการสร้างพลเมืองไทยที่มีหลักธรรม ศีลธรรม คุณธรรม โดยใช้ศาสนาของแต่ละศาสนาเป็นเครื่องยึดเหนี่ยว และอยากจะย้ำว่าเด็กชาวพุทธ 96% นั้น ต้องการใช้ศีล 5 เป็นธงชัย ในการสอนให้เขาสามารถใช้ศีล 5 เป็นเครื่องกำกับหัวใจต่อไปได้

องค์กรที่ 3 พลศึกษา ต้องการพลเมืองไทยที่มีสุขภาพอนามัยแข็งแรง ต้องการให้มีการกำหนดมาตรฐานเพื่อวัดสมรรถภาพทางกาย สำหรับเด็ก ที่จบการศึกษาภาคบังคับ อยากจะกำหนดว่า ถ้าจะใช้วิธีง่าย ๆ เช่น เด็กที่จบ ป.6 ควรวิ่งได้ระยะทางสักเท่าไร ในระยะเวลาเท่าไร จึงจะพิสูจน์ได้ว่าร่างกายของเขาแข็งแรง และพร้อมที่จะเติบโตขึ้น เป็นพลเมืองที่แข็งแรง

องค์กรที่ 4 ทดถศึกษา เจตนารมณ์อันสำคัญยิ่งก็คือ การสอนให้คนมีนิสัย สู้งาน รักการทำงาน เป้าหมายที่ต้องการเน้นเป็นพิเศษ คือ นักเรียน ประถมปลาย ประถม 5 ประถม 6 โดยเฉพาะกลุ่มที่ไม่มีโอกาสไป ศึกษาต่อในชั้นมัธยมศึกษาต้องการให้ทั้งนิสัยและเครื่องมือในการ ประกอบอาชีพโดยจะให้วิชาที่ง่าย ๆ

สำหรับความเป็นพลเมืองดีนั้น ต้องการจะปลูกฝังพลเมืองไทยทุกคน ที่ออกจากบ้านหล่อหลอมอันนี้ให้เป็นพลเมืองที่รักชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ พร้อมที่จะเสียสละแม้แต่ชีวิตเพื่อสถาบันทั้งสาม ต้องการสร้างพลเมือง ที่มีวินัย รักความสะอาดและพร้อมที่จะเป็นพลเมืองดีในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

ข้อความในจดหมายเปิดผนึกที่คัดมานี้แสดงให้เห็นว่า คำว่า "คุณภาพ" ในนโยบาย เร่งคุณภาพ หมายถึง หลักสูตรประถมศึกษา พุทธศักราช 2521 ซึ่ง เลขาธิการคณะกรรมการ การประถมศึกษาแห่งชาติ ได้นำมาสรุปให้เห็นชัดเจนขึ้นในกรอบขององค์กร 4 ทางการศึกษา

จากจดหมายเปิดผนึกฉบับที่สอง (26 มิถุนายน 2528) เลขาธิการคณะกรรมการ การประถมศึกษาแห่งชาติ ได้ทำความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินงานตามนโยบายเร่งคุณภาพใน รูปของจดหมายถึงเพื่อนข้าราชการครูในสังกัดอีกครั้งหนึ่ง มีข้อความตอนหนึ่งในจดหมายได้ แสดงจุดเน้นของนโยบายเร่งคุณภาพที่ทุกคนจักต้องใส่ใจ (สมชัย วุฒิปรีชา, จดหมายเปิด ผนึก) ดังนี้

จากการประชุมพบปะผู้บริหารโรงเรียนทุกแห่งที่ผ่านมา นั้น ผมสังเกตได้ว่า ทุก ๆ ท่านต่างก็เข้าใจในเจตนารมณ์ของนโยบายทั้ง 3 ประการนี้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะนโยบายการเร่งคุณภาพ... และเมื่อผมได้มาชี้แนะแนวทางการเร่งรัดพัฒนาในจุดเน้นบางประการเป็นกรณีพิเศษ ... อย่างกระฉ่างแจ้วแล้ว ทุกท่านต่างก็เบาใจ มองเห็นภาพการทำงานเพื่อเร่งรัดพัฒนาในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนภายในโรงเรียนให้บรรลุผลตามนโยบายและเจตนารมณ์ของหลักสูตรได้เป็นอย่างดี... ผมเองมิได้มีเจตนาที่จะมาสร้างความลำบากหรือหางานมาเพิ่มลงบนสองไหล่อันหนักอึ้งของเพื่อนครูให้มากขึ้นแต่ประการใด ทุกสิ่งทุกอย่างที่ท่านดำเนินการอยู่นั้นก็ดีพอสมควรแล้ว แต่ขอให้ใส่ใจในจุดเน้นทั้ง 7 ประการอย่างเอาจริง เอาจัง เป็นกรณีพิเศษเท่านั้น คือ

"ภาษาไทย คณิต วิทยาศาสตร์ และจริยะ
อีกทั้งพลศึกษา และพลเมืองดี"

ภายหลังจากที่ นายสมชัย วุฒิปรีชา ได้มีจดหมายเปิดผนึกฉบับแรกถึงข้าราชการครูในสังกัดแล้วนั้น ท่านได้ลงนามในเอกสารราชการโดยผ่านทางหน่วยงานในระบบสายงาน ได้แก่ หน่วยงานนิเทศก์ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ในเรื่องกรณีพิเศษติดตามและประเมินผลเพื่อเร่งรัดคุณภาพการศึกษาปีงบประมาณ 2528 ถึงผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดทุกจังหวัด ตามหนังสือที่ ศธ.1405/41202 ลงวันที่ 16 พฤศจิกายน 2527 ข้อความในเอกสารฉบับนี้มีดังต่อไปนี้

ตามที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้กำหนดนโยบายเร่งรัดคุณภาพการศึกษา ปีงบประมาณ 2528 มาแล้วนั้น และเพื่อให้การดำเนินงานของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสอดคล้องกับนโยบายดังกล่าวและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน จึงขอให้ทางจังหวัดดำเนินการดังต่อไปนี้ คือ

1. จัดทำแผนการดำเนินงานด้านวิชาการเกี่ยวกับการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนในโรงเรียน เพื่อยกระดับความสามารถของนักเรียนในอันที่จะนำไปใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อชีวิตประจำวันได้อย่างแท้จริง โดยเฉพาะในเรื่องสำคัญ ๆ ต่อไปนี้ คือ

1.1 กลุ่มทักษะภาษาไทย มีความสามารถในการอ่านคล่องเขียนคล่อง

1.2 กลุ่มทักษะคณิตศาสตร์ มีความสามารถในการคิดเลขเร็วและนำไปใช้ในชีวิตรประจำวัน

1.3 กลุ่มสร้างเสริมประสบการณ์ชีวิต มีความรู้และความสามารถในการทำงานตามกระบวนการวิทยาศาสตร์ มีร่างกายแข็งแรง สะอาด

ปราศจากโรคและมีความจงรักภักดีต่อชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์

1.4 กลุ่มสร้างเสริมลักษณะนิสัย มีสมรรถภาพทางกาย มีวินัยในตนเองและปฏิบัติตามหลักธรรมของศาสนา

1.5 กลุ่มการทำงานและพื้นฐานอาชีพ มีกึ่งนิสัยในการทำงาน และได้รับการฝึกฝนการทำงาน เพื่อให้พื้นฐานในการประกอบอาชีพได้

2. จัดทำแผนการดำเนินงาน การนิเทศ ติดตามและตรวจตราการดำเนินงานโครงการตามข้อ 1 ให้สัมพันธ์กันทั้งระดับจังหวัด อำเภอ กลุ่มโรงเรียน/โรงเรียนอย่างเป็นระบบ

3. ส่งแผนการดำเนินงานตามข้อ 1 และข้อ 2 ถึงสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ภายใน 21 ธันวาคม 2527

4. ส่วนหนึ่งของเครื่องมือ/แบบฟอร์มต่าง ๆ ที่จะใช้ในการนิเทศ ติดตาม ตรวจตราการดำเนินงานตามโครงการดังกล่าว ศึกษาวิเคราะห์ สบข. จะได้นำมาประสานงานกับจังหวัดในภายหลัง

อนึ่ง ขอเรียนขอความเข้าใจว่า การดำเนินงานตามข้อ 1 ทุกรายการข้างต้นนั้น เป็นการเน้นหรือเสริมขึ้นจากการเรียนการสอนตามหลักสูตรประถมศึกษา พุทธศักราช 2521 ซึ่งโรงเรียนได้ดำเนินการเป็นปกติอยู่แล้ว โดยเฉพาะชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ขอให้เพ่งเล็งและเน้นนักเรียนเป็นกรณีพิเศษ

เอกสารฉบับข้างต้นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสื่อความเข้าใจในนโยบายเร่งรัดคุณภาพการประถมศึกษาถึงจังหวัด ซึ่งมีหน้าที่ที่จักต้องดำเนินงานให้สอดคล้องกับนโยบายดังกล่าว ในขณะที่เดียวกันก็มีข้อสังเกตว่า กรอบความคิดในการอธิบายจุดเน้นของนโยบายได้เปลี่ยนแปลงจากองค์ 4 ทางการศึกษามาเป็นกลุ่มประสบการณ์ต่าง ๆ ทั้งสี่กลุ่มในหลักสูตรประถมศึกษา พุทธศักราช 2521 ซึ่งการชี้แจงนโยบายโดยองค์ 4 นั้น ย่อมจะประสานเข้ากันกับหลักการศึกษาหรือผู้ที่คุ้นเคยกับรูปขององค์ 4 มาก่อน ในขณะที่เดียวกัน การแจ้งนโยบายโดยใช้กรอบของกลุ่มประสบการณ์ตามหลักสูตรที่กำลังใช้กันอยู่นั้น ย่อมสร้างความชัดเจนในทางปฏิบัติได้มากยิ่งขึ้น ซึ่งเท่ากับเอกสารฉบับนี้ได้อธิบายความหมายของคำว่า "คุณภาพ" ในนโยบายเร่งรัดคุณภาพไว้อย่างชัดเจนแล้ว

เมื่อ นายสมชัย วุฒิปรีชา เลขาธิการ กชช. ได้ดำเนินนโยบายในการบริหารงานทั้ง 3 ประการขึ้นแล้วนั้น โดยเฉพาะนโยบายเร่งรัดคุณภาพการประถมศึกษาซึ่งระดับปฏิบัติการได้แก่ จังหวัด อำเภอ กลุ่มโรงเรียน/โรงเรียน มีหน้าที่ในการนำนโยบายออกสู่การปฏิบัติจากการสำรวจและศึกษาเอกสารพบวิธีการสื่อข้อความนโยบายที่สำคัญ ๆ 3 วิธี ได้แก่ การใช้

จดหมายเปิดผนึกเป็นสื่อทำความเข้าใจ การออกหนังสือราชการผ่านทางหน่วยงานของ
สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติและการชี้แจงนโยบายถึงผู้ปฏิบัติด้วยตนเอง

การใช้จดหมายเปิดผนึกเพื่อสื่อความเข้าใจในนโยบายนั้น ในจดหมายเปิดผนึก
จำนวน 5 ฉบับถึงข้าราชการครูในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (ดู
ภาคผนวก หน้า 260) มีจำนวน 5 ฉบับ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเร่งคุณภาพ ฉบับแรกได้
กล่าวถึงนโยบายเร่งคุณภาพ นโยบายปราบทุจริตและนโยบายพิชิตความทุกข์ยากไว้อย่างละเอียด
ฉบับที่สอง ลงวันที่ 26 มิถุนายน 2528 ซึ่งห่างจากฉบับแรก 9 เดือน ข้อความในจดหมาย
ต้องการทำความเข้าใจในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ฉบับที่สามเป็น เรื่อง เกี่ยวกับการ
การเลือกตั้งกรรมการครูสภาจังหวัดและอำเภอ ฉบับที่สี่เป็น เรื่อง เกี่ยวกับการปรับโครงสร้าง
ของกระทรวงศึกษาธิการ ส่วนฉบับที่ห้า ลงวันที่ 24 ธันวาคม 2528 เลขธิการคณะกรรมการ
การประถมศึกษาแห่งชาติได้วยพร ปีใหม่ (2529) ถึงเพื่อนครูในสังกัดและมีข้อความที่กล่าวถึง
นโยบายเร่งคุณภาพ (สมชัย วุฒิปรีชา, จดหมายเปิดผนึก) ดังนี้

ประการแรกผมต้องขอขอบคุณพวกเราชาว สปช. ทุกท่านอย่างมาก
นับตั้งแต่เพื่อนครู ผู้บริหาร และทุกคนที่เกี่ยวข้องกับ สปช. ที่ได้ใน
ความร่วมมืออย่างดียิ่งกับนโยบาย 3 ข้อ ซึ่งผมได้วางไว้เป็นแนวทาง
ในการพัฒนา สปช. ของเราได้ก้าวไปข้างหน้า นั่น คือ คือ "การเร่ง
คุณภาพปราบทุจริตและพิชิตความทุกข์ยากของครู"

ในการออกเป็นหนังสือราชการผ่านทางหน่วยงานของสำนักงานคณะกรรมการการ
ประถมศึกษาแห่งชาตินั้น หน่วยงานภายในองค์กรระดับสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษา
แห่งชาติ ที่ได้สื่อข้อความนโยบายถึงจังหวัด ได้แก่ หน่วยงานนิเทศก์สำนักงานคณะกรรมการ
การประถมศึกษาแห่งชาติ

จากการศึกษาเอกสารราชการ จำนวน 4 ฉบับ นับตั้งแต่สำนักงานคณะกรรมการการ
ประถมศึกษาแห่งชาติ ได้กำหนดนโยบายเร่งคุณภาพเป็นต้นมาจนถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2528
หน่วยศึกษานิเทศก์ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการ
เสนอ เลขธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เพื่อออกหนังสือราชการแจ้งสำนักงาน
การประถมศึกษาจังหวัดตามลำดับ ดังนี้

ฉบับที่ 1 หนังสือที่ ศธ 1405/41202 ลงวันที่ 16 พฤศจิกายน 2527 เรื่อง การ
นิเทศติดตามและประเมินผล เพื่อเร่งรัดคุณภาพการศึกษา ปีงบประมาณ 2528 โดยให้จังหวัดจัด
ทำแผนดำเนินงานทางด้านวิชาการให้สอดคล้องกับนโยบายเร่งรัดคุณภาพการประถมศึกษา ใน
เอกสารฉบับนี้ได้แจ้งจุดเน้นของนโยบายไว้อย่างชัดเจน

ฉบับที่ 2 หนังสือที่ ศธ 1405/969 ลงวันที่ 14 มกราคม 2528 เรื่องการปรับปรุงคุณภาพโรงเรียนประถมศึกษา เน้นการปฏิบัติใน 3 ด้าน ได้แก่ (1) ด้านกิจกรรมการให้นักเรียนเข้าแถวเดินกลับบ้านอย่างมีระเบียบโดยมีผู้นำแถวถือธงสีแดง การเข้าเรียนและเลิกเรียนให้ตรงเวลา การรักษาความสะอาดในโรงเรียน (2) ด้านคุณภาพ การอ่านคล่องเขียนคล่อง การส่งเสริมสมรรถภาพทางร่างกาย การปฏิบัติตนตามหลักศาสนา (3) ด้านอาคารสถานที่ ได้แก่ การปลูกไม้ยืนต้น การจัดสนามโรงเรียนให้มีสถานที่ส่งเสริมกิจกรรมต่าง ๆ ของโรงเรียนและชุมชน การปรับปรุงอาคารเรียนให้สะอาด เช่น ทาสี

ฉบับที่ 3 หนังสือที่ ศธ 1405/7331 ลงวันที่ 20 มีนาคม 2528 เรื่องข้อความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติการเสริมสร้างวินัยนักเรียนประถมศึกษา

ฉบับที่ 4 หนังสือที่ ศธ 1405/17273 ลงวันที่ 31 พฤษภาคม 2528 เรื่องการดำเนินงานเพื่อปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพนักเรียนประถมศึกษา ในหนังสือฉบับนี้ได้แจ้งให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเร่งดำเนินการขยายผลอันสืบเนื่องมาจากการประชุมผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดทั่วประเทศที่อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ระหว่างวันที่ 19-25 พฤษภาคม 2528 ซึ่งมีการนำเสนอผลการประเมินคุณภาพนักเรียนชั้น ป.6 ระดับประเทศให้จังหวัดได้นำผลการประเมินคุณภาพนักเรียนชั้น ป.6 ของจังหวัด ศึกษาเปรียบเทียบกับผลของจังหวัดระดับประเทศ ว่า สอดคล้องหรือขัดแย้งกันอย่างไร แล้วจัดอันดับความสำคัญของปัญหาที่ต้องแก้ไขหรือพัฒนาจุดเด่นที่ควรส่งเสริม โดยให้จัดทำแผนงาน/โครงการที่ส่งเสริมคุณภาพนักเรียนต่อไป

ตามนัยของหนังสือราชการทั้ง 4 ฉบับ ฉบับแรกเป็นการสื่อข้อความนโยบายโดยตรงซึ่งได้เสนอรายละเอียดไว้ในตอนต้น ๆ แล้ว ฉบับที่สองและสามมีส่วนที่เน้นย้ำนโยบายที่ปรากฏในฉบับแรก ส่วนฉบับที่สี่ เป็นเรื่องของการประเมินผล ซึ่งอาจพิจารณาได้ว่าเกี่ยวข้องกับการประเมินผลการนำนโยบายเรื่องคุณภาพออกสู่การปฏิบัติเป็นครั้งแรก มีข้อควรสังเกตตรงที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้กำหนดให้จังหวัดนำผลที่ได้จากการประเมินโดยส่วนกลาง หรือสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติไปเปรียบเทียบผลที่ประเมินโดยจังหวัดเอง เพื่อทราบข้อขัดแย้งหรือความสอดคล้องของผลการประเมินระหว่างหน่วยงานทั้งสองระดับ อันจะนำไปสู่การวางแผน/โครงการเพื่อปรับปรุงแก้ไข

ในการสื่อหรือชี้แจงนโยบายถึงผู้ปฏิบัติด้วยตนเอง วิธีนี้นับเป็นวิธีที่เจ้าของนโยบายคือ นายสมชัย วุฒิปรีชา เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้พยายามสื่อสาร

นโยบายถึงผู้ปฏิบัติทุกระดับด้วยตนเองโดยตรงด้วยการตระเวนชี้แจงนโยบายในสถานที่ต่าง ๆ ทั้งในเขตกรุงเทพมหานครและส่วนภูมิภาค ดังข้อความตอนหนึ่งที่ปรากฏในจดหมายเปิดผนึกฉบับที่สอง วันที่ 22 มิถุนายน 2528 (สมชัย วุฒิปรีชา, จดหมายเปิดผนึก)

นับตั้งแต่ผมได้ประกาศนโยบายหลัก 3 ประการใหญ่ ๆ คือ "เรื่องคุณภาพปราบทุจริต พิชิตความทุกข์ยากของครู" มาเป็นเวลา 9 เดือนแล้ว ผมก็มีได้นั่งนอนใจคอยนั่งรอเก็บเกี่ยวผลในท้องแอร์เท่านั้น แต่ได้พยายามเจียดเวลาที่มีอยู่เพียงเล็กน้อยออกตระเวนไปตามจังหวัดต่าง ๆ เพื่อขอพบปะทำความเข้าใจกับผู้บริหารโรงเรียนทั้งจังหวัด ซึ่งส่วนมากจะเป็นวันหยุดราชการ (เสาร์-อาทิตย์) เกี่ยวกับรายละเอียดและเจตนารมณ์ของนโยบายดังกล่าว ซึ่งขณะนี้ผมได้เดินทางไปได้ประมาณ 40 จังหวัดแล้ว และพยายามจะไปให้ครบทั้ง 73 จังหวัด ในเวลาอันสั้นให้จงได้

ข้อความนี้ได้แสดงให้เห็นว่า เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติได้พยายามทำความเข้าใจรายละเอียดและเจตนารมณ์ของนโยบายเรื่องคุณภาพถึงผู้บริหารโรงเรียนโดยตรง ซึ่งในขณะเดียวกันผู้เกี่ยวข้องในระดับจังหวัดและอำเภอ ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดย่อมต้องได้มาร่วมฟังการชี้แจงนโยบายของท่านด้วย ในระยะเวลาเพียง 9 เดือนหลังจากการประกาศนโยบายเมื่อเดือนตุลาคม 2527 ท่านได้ตระเวนไปแสดงนโยบายของท่านถึง 40 จังหวัด

การตระเวนออกไปชี้แจงนโยบายของ นายสมชัย วุฒิปรีชา เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีปรากฏในบันทึกคำบรรยายซึ่งตีพิมพ์ในเอกสารเผยแพร่ทั่วไปและเอกสารโรเนียวต่าง ๆ ดังตัวอย่างต่อไปนี้

1. วารสารประชาศึกษา ปีที่ 35 ฉบับที่ 4 ประจำเดือนมกราคม 2528 หน้า 13-21 บันทึกคำบรรยายของ เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (นายสมชัย วุฒิปรีชา) เนื่องในพิธีเปิดการฝึกอบรมการวางแผนระดับจังหวัด รุ่นที่ 6/14 ณ โรงแรมบางแสนบีชรีสอร์ท ชลบุรี เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2527

2. วารสารครูเชียงราย ปีที่ 22 ฉบับที่ 1 เดือนตุลาคม 2528 หน้า 12-29 บันทึกคำบรรยายของ เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ในการประชุมพบปะผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา จังหวัดเชียงราย

3. เอกสารโรเนียวของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เนื่องในพิธีเปิดประชุมสัมมนาโครงการเปิดขยายชั้นเด็กเล็ก ณ โรงแรมเวล จังหวัดนครปฐม เมื่อวันที่ 17-19 มกราคม 2529
4. เอกสารโรเนียวของโรงเรียนเมืองใหม่ อำเภอเมือง จังหวัดลพบุรี บันทึกคำบรรยายของเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ในที่ประชุมผู้บริหารการศึกษาจังหวัดลพบุรี ณ อาคารอเนกประสงค์ โรงเรียนเมืองใหม่ เมื่อวันที่ 21 มกราคม 2529
5. เอกสารโรเนียวของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เนื่องในวันประชุมประจำปีของโรงเรียนไทยรัฐวิทยา บันทึกคำบรรยายของเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษา ณ สำนักพิมพ์ไทยรัฐ เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2529
6. เอกสารโรเนียวของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครปฐม เนื่องในการประชุมอบรม ผอ.ปจ. ผช.ผอ.ปจ. และ หค.น.ทั่วประเทศ บันทึกคำบรรยายของเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ณ โรงแรมเวล จังหวัดนครปฐม เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2529
7. เอกสารโรเนียวของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เนื่องในการประชุมระดมความคิดระหว่างผู้เชี่ยวชาญทางการศึกษา การบริหารและการนิเทศการศึกษา บันทึกคำบรรยายของเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ณ สสวท. เมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2529
8. วารสารครูเชียงราย ปีที่ 24 ฉบับที่ 58 เดือนเมษายน 2530 หน้า 6 บันทึกคำบรรยายในพิธีปิดการประชุมสัมมนาการประชุมประเมินคุณภาพนักเรียนของศึกษานิเทศก์ที่วราชอาณาจักร ณ โรงแรมนครอินทร์ จังหวัดนครปฐม เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2530
9. วารสารครูเชียงราย ปีที่ 24 ฉบับที่ 57 เดือนมีนาคม 2530 หน้า 3-4 บันทึกคำบรรยายของเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ในการประชุมสัมมนาผู้บริหารการประถมศึกษาจังหวัด เขตการศึกษา 8 ณ โรงเรียนบ้านแม่สาย อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย
10. เอกสารข่าวการประถมศึกษา ปีที่ 5 ฉบับที่ 319 24 กันยายน 2530 หน้า 2-3 บันทึกการสัมภาษณ์เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เรื่องประถมศึกษา ปี 2530 และนโยบายการประถมศึกษา ปี 2531
11. เอกสารโรเนียวของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เนื่องในการประชุมผู้บริหารโรงเรียนในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร บันทึกคำบรรยายพิเศษของเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ณ หอประชุมคุรุสภา (ชั้น 4) เมื่อ

วันที่ 26 มกราคม 2531

จากตัวอย่างเอกสารต่าง ๆ ที่ได้ตีพิมพ์คำบรรยายของ นายสมชัย วุฒิปรีชา เลขาธิการ คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ออกเผยแพร่ทั่วไป แสดงให้เห็นค่อนข้างชัดเจนว่า การสื่อสารนโยบายเร่งคุณภาพได้มีการดำเนินการจนถึงตัวผู้ปฏิบัติแล้ว ซึ่งในเรื่องนี้เลขาธิการ คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้กล่าวยืนยันไว้ เมื่อท่านเดินทางไปเป็นประธานใน พิธีปิดการประชุมสัมมนา เรื่องการดำเนินงานเก็บข้อมูลการประเมินคุณภาพนักเรียนชั้น ป.6 ระดับประเทศ ปีการศึกษา 2529 2-3 กุมภาพันธ์ 2530 ณ โรงแรมนครอินทร์ จังหวัดนครปฐม (สมชัย วุฒิปรีชา 2530: 6-10) ดังนี้

สิ่งหนึ่งที่ผมได้พยายามสอบถามและพยายามตรวจสอบด้วยตนเอง ด้วยวิธีการหลาย ๆ อย่างว่า นโยบายเรื่องเร่งคุณภาพไปถึงโรงเรียนประถมศึกษาทั้งหมด ถึงผู้บริหารสามหมื่นกว่าคน และถึงครูสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติสามแสนกว่าคนแล้วหรือยัง ผมได้รับคำยืนยันและได้ตรวจสอบหลายประการ ทำให้เป็นที่แน่ใจว่าขณะนี้ไปสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาตินั้น ไม่ว่าโรงเรียนจะอยู่ห่างไกลขนาดไหนก็ตาม นโยบายเรื่องเร่งคุณภาพไปถึงแน่ ๆ

แนวดำเนินการตามนโยบายเร่งรัดคุณภาพการประถมศึกษา หลังจากที่เลขาธิการ นายสมชัย วุฒิปรีชา ได้ประกาศนโยบายไปแล้วนั้น ได้มีการดำเนินงานให้มีการใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่อให้นโยบายประสบผลสำเร็จ สำหรับมาตรการระยะแรกมี 4 มาตรการ คือ

- (1) การสำรวจคุณภาพของเด็กที่จบประถมศึกษาปีที่ 6 ของแต่ละจังหวัด โดยใช้เทคนิคการวิจัย แล้วจัดลำดับคุณภาพของทุกจังหวัดออกมา
- (2) ประเมินมาตรฐานโรงเรียนเป็นรายโรงเรียน โดยสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นผู้คิดเครื่องมือ สำรวจมาตรฐานโรงเรียน ผลการประเมินช่วยให้จังหวัดสามารถเร่งรัดคุณภาพการประถมศึกษาภายในจังหวัดได้
- (3) การติดตามงานของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด
- (4) การปฐมนิเทศชี้แจงรางวัลและการลงโทษต้องมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการสำรวจมาตรฐานโรงเรียนและสำรวจคุณภาพของผู้จบประถมศึกษาเป็นรายจังหวัด สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จะสนับสนุนการเพิ่มพูนประสิทธิภาพของผู้บริหาร (สมชัย วุฒิปรีชา, บรรยาย)

มาตรการทั้ง 4 ประการนี้ ได้มีการปรับเปลี่ยนบ้างในภายหลัง โดยพิจารณาจาก คำบรรยายในโอกาสต่าง ๆ ของเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ นายสมชัย

วุฒิปรึษา เช่น คำบรรยายพิธิปิดการประชุมสัมมนาที่โรงแรมนครอินทร์ จังหวัดนครปฐม เมื่อวันที่ 2-3 กุมภาพันธ์ 2530 คือ

1. การประเมินคุณภาพ เป็นมาตรการเดิมที่ยังใช้อยู่ และถือเป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญที่สุด
2. การปรับปรุงเทคนิคกระบวนการเรียนการสอน
3. การกำกับดูแล นิเทศ
4. การบริหาร โดยเฉพาะ เรื่องการเฉลี่ยอัตราค่าจ้างครูจากโรงเรียนที่มีครูเกินไปยังโรงเรียนที่มีครูไม่เพียงพอ (สมชัย วุฒิปรึษา, บรรยาย)

มาตรการการดำเนินงานตามนโยบายเร่งรัดคุณภาพการประถมศึกษาปีนี้ ต่อมาหน่วยงานในสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเอง คือ กองวิชาการได้ขยายรายละเอียดของมาตรการการดำเนินงาน เพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติงานของหน่วยงานทุกระดับ ซึ่งสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

กองวิชาการ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้กำหนดแนวทางการปฏิบัติงานของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ไว้ในปี 2528 และ 2529 ส่วนในปี 2530 นั้นได้ปรากฏเป็นมาตรการดำเนินงานด้านคุณภาพและกลยุทธ์ของการดำเนินงานในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ระยะที่ 6 (2530-2534) ระดับประถมศึกษา ซึ่งในแต่ละปีมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

แนวทางปฏิบัติงานในปีการศึกษา 2528

ปี 2528 เป็นปีแรกที่มีการนำนโยบายเร่งรัดคุณภาพการประถมศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ไปสู่การปฏิบัติเต็มปีการศึกษาโดยเฉพาะในช่วงของการเปิดเรียน ปีการศึกษา 2528 สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนดแนวทางปฏิบัติงานไว้ดังนี้

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

1. จัดทำแนวทางการปฏิบัติงานของหน่วยงานทางการศึกษาและสถานศึกษาในสังกัด
2. กำหนดเป้าหมายการดำเนินงานในแต่ละปี
3. ติดตาม ประเมินผล
4. จัดทำรายงานสรุปเสนอคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และ

กระทรวงศึกษาธิการ

สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

1. ศึกษาแนวทางการปฏิบัติงานและ เป้าหมายที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนด
2. กำหนดนโยบายและแผนงานในการแก้ปัญหาเฉพาะของจังหวัด
3. กำหนดแผนงาน โครงการ ทาวิธีดำเนินการให้ได้ผลตาม เป้าหมายที่กำหนด
4. ประสานแผนปฏิบัติการกับสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/สำนักงานการประถมศึกษากิ่งอำเภอ ในการกำหนดเป้าหมาย แนวทางการดำเนินงาน
5. สนับสนุน นิเทศ แนะนำช่วยเหลือหน่วยงานที่ปฏิบัติในระดับต่าง ๆ
6. ติดตาม ควบคุม กำกับ และประเมินผลการปฏิบัติงาน
7. จัดทำรายงานสรุป เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติและคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ

1. จัดทำแผนปฏิบัติการให้สอดคล้องกับ เป้าหมายที่สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดกำหนด
2. กำหนดนโยบายและแผนการปฏิบัติงานในการแก้ปัญหาเฉพาะของอำเภอ
3. ประสานแผนปฏิบัติการกับกลุ่มโรงเรียนและโรงเรียน ในการกำหนดเป้าหมาย และแนวทางการดำเนินงาน
4. สนับสนุน นิเทศ แนะนำช่วยเหลือกลุ่มโรงเรียนและโรงเรียน
5. ติดตาม ควบคุม กำกับ และประเมินผลการปฏิบัติงาน
6. จัดทำรายงานสรุป เสนอต่อสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดและคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ/คณะกรรมการการประถมศึกษากิ่งอำเภอ

กลุ่มโรงเรียน

1. จัดทำแผนปฏิบัติการของกลุ่มให้สอดคล้องกับ เป้าหมายที่สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอกำหนด
2. กำหนดนโยบายและวางแผนงานในการแก้ปัญหาเฉพาะของกลุ่มโรงเรียน

3. ประสานแผนปฏิบัติการกับโรงเรียนภายในกลุ่ม ในการกำหนด เป้าหมายและ
แนวทางการดำเนินงาน โดย เน้นการร่วมมือช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

4. นิเทศ แนะนำ ช่วยเหลือ การดำเนินงานของโรงเรียน

5. ประเมินผลการปฏิบัติงานและจัดทำรายงานสรุป เสนอต่อสำนักงานการ
ประถมศึกษาอำเภอ/สำนักงานการประถมศึกษากิ่งอำเภอ

โรงเรียน

1. จัดทำแผนปฏิบัติการให้สอดคล้องกับ เป้าหมายและแนวทางการดำเนินงานประจำปี
ที่กำหนด

2. ผู้บริหารนิเทศ ติดตาม ควบคุม กำกับ

3. ประเมินผลการปฏิบัติงานและจัดทำรายงานสรุป เสนอต่อกลุ่ม โรงเรียนและ
สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/สำนักงานการประถมศึกษากิ่งอำเภอ (สำนักงานคณะกรรมการ
การประถมศึกษาแห่งชาติ 2528 ก: 5-7)

แนวทางปฏิบัติงานในปีการศึกษา 2529

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

นอกเหนือไปจากงานในหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา
พ.ศ.2523 แล้ว สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จะดำเนินการ เป็นพิเศษอีก
ดังนี้ คือ

1. กำหนด เป้าหมายและดัชนีในการปฏิบัติงานในแต่ละปี

2. จัดทำแนวทางการปฏิบัติงานของหน่วยงานทางการศึกษาและสถานศึกษาในสังกัด

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

3. ติดตาม นิเทศ และประเมินผล

4. จัดทำรายงานสรุป เสนอคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และกระทรวง
ศึกษาธิการ

สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

1. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดควรทบทวนบทบาทและหน้าที่ของแต่ละฝ่ายให้ชัดเจน รวมทั้งทบทวนภารกิจหลัก ภารกิจรอง ของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดให้ฝ่ายต่าง ๆ และเจ้าหน้าที่ทุกคนได้เข้าใจตรงกัน
2. จัดประชุม/สัมมนาข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ และผู้บริหารระดับอำเภอให้เข้าใจจุดเน้น ดัชนี เป้าหมาย และแนวทางการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
3. จัดให้มีการประเมินผลการดำเนินงานของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดในรอบปีที่แล้ว ว่าสามารถทำงานได้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้มากน้อยเพียงใด โดยเปรียบเทียบค่าดัชนีให้เห็นชัดเจน รวมทั้งรวบรวมปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานไว้ด้วย
4. วิเคราะห์ผลการประเมินตามข้อ 3 เพื่อระบุปัญหาและสาเหตุ
5. กำหนดนโยบาย แผนงาน/โครงการ มาตรการ แต่ละปี เพื่อใช้ดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ เป้าหมาย ที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กำหนดโดยใช้ทรัพยากรเท่าที่ได้รับการจัดสรรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด
6. กำหนดแผนงาน ติดตาม ควบคุมกำกับ และนิเทศ เพื่อให้การทำงานของผู้ที่รับผิดชอบแผนงาน/โครงการ ดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ
7. จัดให้มีการประเมินผลและจัดทำรายงานเป็นระยะ รายงานให้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติทราบ

สรุปรายงานที่สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดจะต้องดำเนินการจัดทำเสนอ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และเผยแพร่แก่หน่วยงานในสังกัด

1. รายงานผลการประเมินการจัดการศึกษาในปีการศึกษาที่ผ่านมา ซึ่งประกอบไปด้วย
 - 1.1 สภาพปัญหา นโยบาย วัตถุประสงค์ เป้าหมาย ในการดำเนินงานของปีที่ผ่านมา
 - 1.2 แผนงาน/โครงการ และ/หรือมาตรการที่ใช้ในปีที่แล้วมา
 - 1.3 รายงานผลการประเมินการดำเนินงานตามแนวทางปฏิบัติงาน ซึ่งประกอบด้วย

จังหวัด

- 1.3.1 วิธีดำเนินการวัดและประเมินผลของสำนักงานการประถมศึกษา
- 1.3.2 ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนชั้น ป.6 ทั้งจังหวัด
- 1.3.3 ผลการผ่านจุดประสงค์ของนักเรียนชั้น ป.2, ป.4 และ ป.6
- 1.3.4 ผลการสอบปลายปี (ระดับคะแนนเฉลี่ย) ของนักเรียนชั้น ป.2, ป.4 และ ป.6
- 1.3.5 อัตราการมาเรียนของนักเรียน
- 1.3.6 อัตราการเลื่อนชั้น
- 1.3.7 อัตราการเกณฑ์เด็กเข้าเรียน
- 1.3.8 อัตราการกระจายกำลังครู
- 1.3.9 ความสมบูรณ์ทางด้านร่างกายของนักเรียน
- 1.3.10 การปรับปรุงสิ่งแวดล้อมของโรงเรียน
- 1.3.11 ความรู้ของครู
- 1.3.12 ความรู้ของผู้บริหาร
- 1.4 ผลการปฏิบัติงาน (ที่ประเมินได้) ปัญหาและอุปสรรคที่พบ
2. แผนพัฒนาการศึกษาระดับจังหวัด ประจำปี 2530 ซึ่งประกอบด้วย
 - 2.1 สภาพปัจจุบันและปัญหาในการจัดการศึกษาระดับจังหวัด
 - 2.2 นโยบาย วัตถุประสงค์ เป้าหมายในการดำเนินงานของปีปัจจุบัน
 - 2.3 แผนงาน/โครงการ และ/หรือ มาตรการที่สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด กำหนดขึ้นในปีปัจจุบัน

สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ

สำหรับแนวทางการปฏิบัติงานของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอนั้น ให้ยึดแนวปฏิบัติงานของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเป็นหลัก แต่ในระดับสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอนั้น เน้นเป็นพิเศษในเรื่องของการกำกับ ติดตาม นิเทศ ให้ความช่วยเหลือแก่โรงเรียน เพื่อให้โรงเรียนปฏิบัติงานเต็มเวลา คือ สอนครบ 200 วัน ตามที่หลักสูตรกำหนด สอนได้ทันตามแผนการสอน สามารถปฏิบัติงานด้านการเรียนการสอนโดยไม่ติดขัด

และช่วยโรงเรียนให้สามารถดำเนินการให้บรรลุตาม เป้าหมายที่สำนักงานคณะกรรมการการ
 ประถมศึกษาแห่งชาติกำหนด

สำหรับมาตรการ เป้าหมาย ดัชนี ของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ
 ที่จะกำหนดเพิ่มเติม รวมทั้งการจัดทำรายงานให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เป็นผู้พิจารณา
 ตามความเหมาะสม

กลุ่มโรงเรียน

แนวทางปฏิบัติงานของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่
 สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนด คือ

1. คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนควรจะได้ศึกษาแนวทางการปฏิบัติของสำนักงาน
 คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป้าหมายและดัชนี ที่สำนักงานคณะกรรมการการ
 ประถมศึกษาแห่งชาติกำหนดให้ปฏิบัติให้เข้าใจตรงกัน
2. ประเมินสภาพปัจจุบันของโรงเรียนในกลุ่ม ว่าปัจจุบันค่าดัชนีรายการใดที่จะต้อง
 ทำการปรับปรุงให้ถึงระดับที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนด
3. กำหนดนโยบาย มาตรการ แผนงาน โครงการ ของกลุ่มโรงเรียน เพื่อพัฒนางาน
 ของโรงเรียนในกลุ่ม โดยอาศัยหลักการร่วมมือกัน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่สำนักงานคณะกรรมการ
 การประถมศึกษาแห่งชาติกำหนด
4. ประเมินผลงานครูผู้สอนภายในกลุ่มโรงเรียน โดยการวัดผลงานตามเป้าหมายที่
 สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนด ในส่วนที่ครูผู้สอนรับผิดชอบ
5. พิจารณาเสนอแนะความดีความชอบของครู โดยอาศัยผลงานที่สามารถกระทำได้
 ตรงจุดเน้น และบรรลุเป้าหมาย ที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนด
6. จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนในเรื่องต่อไปนี้
 - 6.1 สภาพของโรงเรียนในกลุ่มในปีการศึกษาที่ผ่านมา
 - 6.2 นโยบาย มาตรการ แผนงาน/โครงการ ของกลุ่มโรงเรียนในปีปัจจุบัน
 - 6.3 ผลการดำเนินงานของโรงเรียนในกลุ่มตาม เป้าหมายที่กำหนด
 - 6.4 ปัญหาของกลุ่มโรงเรียน

โรงเรียน

เพื่อให้การปฏิบัติงานของโรงเรียนซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติการได้ดำเนินงานให้ตรงตามจุดเน้นและเป้าหมายที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนด โรงเรียนจึงควรดำเนินการ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการดังต่อไปนี้

1. จัดกิจกรรมการเรียนการสอนให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ในหลักสูตร แผนการสอนและคู่มือครู โดยเน้นให้นักเรียนเกิดผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน คุณลักษณะที่ต้องการเน้นและทักษะตามความหมายที่กำหนดไว้ในดัชนีและเป้าหมายในการปฏิบัติงาน
2. ตรวจสอบให้การประเมินผลการเรียนรู้ใน ป.02 เป็นไปตามความเป็นจริงและตรงตามกำหนดการสอน
3. อำนวยความสะดวกแก่ครูในการประเมินผลปลายภาคเรียนและปลายปี รวมทั้งควบคุมดูแลให้มีการสอนซ่อมเสริมในกรณีที่นักเรียนไม่ผ่านการประเมิน
4. ทบทวนเขตบริการของโรงเรียนให้แน่ชัด และชี้แจงให้ผู้ปกครองทราบเพื่อให้เข้าใจตรงกัน
5. ควรร่วมมือกันกับคณะกรรมการศึกษา กรรมการหมู่บ้าน ในการติดตามให้นักเรียนมาเรียนให้ครบ โดยปฏิบัติตามขั้นตอนที่มีระเบียบกำหนดไว้
6. สนับสนุนและส่งเสริมให้คณะครูในโรงเรียนสามารถดำเนินกิจกรรมตามโครงการต่าง ๆ ที่เป็นนโยบายของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
7. ผู้บริหารและคณะครูร่วมมือกันในการจัดเตรียมโครงการสอน แผนการสอน คู่มือครู สื่อการเรียน และเอกสารประกอบอื่น ๆ ไว้ให้พร้อม เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ครูในการเตรียมการสอน
8. ร่วมมือกันปรับปรุงสิ่งแวดล้อมและบริเวณโรงเรียนให้มีบรรยากาศที่เอื้อต่อการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนตามหลักสูตร และเหมาะสมกับวัยของนักเรียนระดับประถมศึกษา รวมทั้งให้คำนึงถึงความสะอาด ร่มรื่น และความปลอดภัย
9. ร่วมมือกันในการจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมและพัฒนาความรู้ของครูและผู้บริหาร ให้ทันต่อเหตุการณ์และสามารถนำมาใช้ในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนได้ตลอดเวลา (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2529 ก: 8-13)

แนวทางปฏิบัติงานในปีการศึกษา 2530

ปีการศึกษา 2530 เป็นปีที่ 3 ของการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เกี่ยวกับการนำนโยบายเร่งรัดคุณภาพการประถมศึกษาไปปฏิบัติ และเป็นปีแรกของแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ระยะที่ 6 จากคำบรรยายพิธีปิดการประชุมสัมมนา เรื่อง การดำเนินงานเก็บข้อมูล การประเมินคุณภาพนักเรียนชั้น ป.6 ระดับประเทศ ปีการศึกษา 2529 2-3 กุมภาพันธ์ 2530 ณ โรงแรมนครินทร์ อำเภอเมือง จังหวัดนครปฐม โดย นายสมชัย วุฒิปรีชา เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ตอนหนึ่งของคำบรรยาย มีว่า

ถ้าจะถามว่าในนโยบายเรื่องเร่งรัดคุณภาพ ยุทธศาสตร์ที่สำคัญต่อไปคืออะไร เรื่องการประเมินคุณภาพนักเรียนที่ได้ทำมาแล้ว 2 ปี และกำลังเริ่มปีที่ 3 ในไม่ช้านี้ ผมอยากจะถามว่า โดยกลไกอะไรที่จะพูดให้ครูสามแสนกว่าคนตื่นตัวได้พร้อมกันหมดทั้งประเทศ อย่างที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำลังทำ... แต่ประการแรกที่จะปลุกคน (ครู) สามแสนกว่าคนนั้น ผมมั่นใจว่าโดยมาตรการเรื่องการประเมินคุณภาพ เป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญที่สุด (สมชัย วุฒิปรีชา, บรรยาย)

ผู้บรรยายได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับมาตรการการประเมินคุณภาพไว้ 4 เรื่อง คือ เรื่องความเที่ยงตรงของข้อมูลที่ได้จากการประเมินคุณภาพ เรื่องการดำเนินงานเกี่ยวกับกระบวนการสอบ นอกจากกระทำโดยการสุ่มตัวอย่างแล้ว ยังเกี่ยวข้องกับการคุมสอบด้วย เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการเร่งรัดคุณภาพได้ถูกต้อง เรื่องการใช้ข้อมูลในการวางแผนและเรื่องสุดท้ายผู้บรรยายไม่ได้ให้ความสำคัญในเรื่องลำดับที่ แต่เน้นการแข่งขันกับตนเอง (สมชัย วุฒิปรีชา, บรรยาย) คำบรรยายตอนหนึ่งในพิธีปิดการสัมมนาดังกล่าวข้างต้น นายสมชัย วุฒิปรีชา ได้กล่าวชี้มาตรการในการเร่งรัดคุณภาพการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติว่า มีอยู่ 4 มาตรการ คือ มาตรการที่หนึ่ง : การประเมินคุณภาพ มาตรการที่สอง : การปรับปรุงเทคนิคกระบวนการเรียนการสอน มาตรการที่สาม : การกำกับดูแล นิเทศ มาตรการที่สี่ : การบริหาร

ในส่วนที่นำเสนอตอนต้นว่าด้วยลักษณะของนโยบายเร่งรัดคุณภาพการประถมศึกษา ซึ่งเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ นายสมชัย วุฒิปรีชา กำหนดไว้เป็นนโยบายในการทำงานหรือนโยบายการบริหารงานนั้น ได้โอนเข้ามาเป็นนโยบายด้านคุณภาพในแผนพัฒนา

การศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ระดับประถมศึกษาอย่างสมบูรณ์ กล่าวคือ แนวทางในการปฏิบัติงาน เปลี่ยนรูปมาเป็นมาตรการดำเนินงาน มาตรการทั้ง 4 ประการดังกล่าวข้างต้น เปลี่ยนรูปเป็นกลยุทธ์ในการดำเนินงาน จากคำบรรยายของเลขาธิการฯ นายสมชัย วุฒิปรีชา ที่กล่าวถึงข้างต้น พอจะอนุมานได้ว่า มาตรการทั้ง 4 ประการ ที่นำมาใช้ปฏิบัติในปี 2530 นั้น สำหรับ มาตรการดำเนินงานด้านคุณภาพ กลยุทธ์ในการดำเนินงานและแนวทางการดำเนินงานดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2529 ข: 19-21)

มาตรการดำเนินงานด้านคุณภาพ

1. จัดตั้งคณะกรรมการ เฉพาะกิจทั้งในระดับชาติและระดับจังหวัดขึ้น เพื่อทำหน้าที่พัฒนาคุณภาพ การจัดการ เรียนการสอนในแต่ละระดับและแต่ละกลุ่มประสบการณ์ ตามโครงสร้างหลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ.2521 ให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล
2. จัดทำดัชนีในการจัดการ เรียนการสอนในแต่ละปี เป็นรายชั้นเรียนและรายวิชา เพื่อให้ครูผู้สอนได้ใช้เป็นแนวทางในการจัดการ เรียนการสอนที่ตนรับผิดชอบ
3. กำหนดให้มีการประเมินคุณภาพนักเรียนประถมศึกษาทั่วประเทศทุกปี โดยจัดทำดัชนีเกณฑ์มาตรฐานต่าง ๆ เครื่องมือการประเมินผลและการวัดผลที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งแนวทางในการดำเนินงานของหน่วยงานในสังกัดแต่ละระดับ
4. จัดหาสื่ออุปกรณ์การเรียนการสอนและเครื่องอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่จำเป็น ให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานครบทุกโรงเรียน และรณรงค์ให้ครูได้ใช้สื่อ เพื่อส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพนักเรียนอย่างแท้จริง
5. กำหนดให้ทุกโรงเรียนจัดทำโครงการอาหารกลางวัน เพื่อให้ นักเรียนทุกคนได้มีอาหารกลางวันรับประทานอย่างถูกหลักโภชนาการ
6. กำหนดให้ทุกกลุ่มโรงเรียนมีศูนย์วิชาการกลุ่ม และให้ศูนย์วิชาการกลุ่ม เป็นศูนย์กลางในการผลิต ส่งเสริมสนับสนุนสื่อการเรียนการสอนแก่โรงเรียนภายในกลุ่ม
7. จัดหาเครื่องเขียนแบบเรียน เครื่องแบบและทุนการศึกษาให้แก่ นักเรียนที่ยากจนขาดแคลนให้สามารถ เรียนได้จนจบหลักสูตร
8. กำหนดให้หน่วยงานในสังกัดแต่ละระดับจัดทำแผนการนิเทศ ติดตาม ควบคุม กำกับ การปฏิบัติงานของโรงเรียน เพื่อให้การดำเนินงานจัดการ เรียนการสอนเป็นไปตามกระบวนการที่หลักสูตรกำหนด

๑. จัดอบรมครูผู้สอนและบุคลากรที่เกี่ยวข้องให้มีทักษะความสามารถในการจัดการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพนักเรียนและ เอื้อต่อการพัฒนาชุมชน
กลยุทธ์ในการดำเนินงาน

ในการเร่งรัดการพัฒนาคุณภาพนักเรียน ได้กำหนดกลยุทธ์สำคัญไว้ดังนี้

๑. กำหนดให้มีการประเมินคุณภาพนักเรียนประถมศึกษาทั่วประเทศทุกปี โดยกำหนดดัชนี เกณฑ์มาตรฐานต่าง ๆ เครื่องมือการประเมินและการวัดผลที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งแนวทางในการดำเนินงานของหน่วยงานในสังกัดแต่ละระดับ

๒. พัฒนาการจัดกระบวนการเรียนการสอน โดยเฉพาะการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนทุกกลุ่มประสบการณ์ให้สอดคล้องกับจุดหมายของหลักสูตร เพื่อพัฒนาคุณภาพนักเรียนให้ปฏิบัติตามจุดเน้นนโยบายที่กำหนดไว้

๓. ให้ความสำคัญต่อการดำเนินการทางด้านการติดตาม กำกับ และประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบต่อเนื่อง ทั้งเน้นการนิเทศภายในโรงเรียน เพื่อให้ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพนักเรียนอย่างแท้จริง

๔. ดำเนินการพัฒนาในลักษณะประหยัดและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด คุ่มค่าต่อการพัฒนาคุณภาพนักเรียน โดยใช้แผนเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานและประสานงานให้เกิดการระดมทรัพยากรในการปฏิบัติงาน

๕. ให้ขวัญกำลังใจและอำนวยความสะดวกแก่ผู้ปฏิบัติงานทางด้านการจัดสวัสดิการ การเชิดชูเกียรติ การพิจารณาความดีความชอบ และทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อให้บังจัยด้านบุคลากรเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

สรุป

พิจารณาในกรอบของลักษณะนโยบาย และบังจัยที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายโดยตรง นโยบายเร่งรัดคุณภาพการประถมศึกษาเป็นนโยบายการทำงานของผู้บริหาร หากยอมรับว่าผู้บริหารทำหน้าที่บริหารงาน โดยเฉพาะผู้บริหารซึ่งมีตำแหน่งรับผิดชอบงานการประถมศึกษาส่วนใหญ่ของประเทศ นโยบายนี้ถือได้ว่าเป็นนโยบายการบริหารงานของ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ คือ นายสมชัย วุฒิปรีชา และหากพิจารณานโยบายการจัดการศึกษาของแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) ตรงกับระยะเวลาของการ

บริหารงานสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ของ นายสมชัย วุฒิปรีชา จำนวน 2 ปี ข้อความนโยบายเขียนไว้หลายข้อโดยเฉพาะ เรื่องที่เกี่ยวกับคุณภาพการประถมศึกษา ซึ่งแนวของนโยบายของจุดเน้นที่จะทำให้ผู้ร่วมปฏิบัติงานยึดถือ เป็นลำดับความสำคัญของการปฏิบัติ และมาตรการนโยบายแตกกระจายไปเป็นข้อ ๆ ประการต่อมาปัญหาเกี่ยวกับคุณภาพการเรียนการสอน ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนต่ำมาก ทุกกลุ่มประสบการณ์ไม่สัมพันธ์กับงบประมาณจำนวนมากที่รัฐจัดสรรให้กับการประถมศึกษา ซึ่งเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติพิจารณา เป็นปัญหาสำคัญเร่งด่วนที่ต้องรีบแก้ไข ปัจจัยที่กล่าวมาแล้วจึงมีอิทธิพลสูงมากต่อการกำหนดนโยบายการบริหารงานของท่านผู้นี้ และเป็นที่น่ายินดีว่านโยบายการเร่งรัดคุณภาพการประถมศึกษา ซึ่งเดิม เป็นนโยบายการบริหารงานของผู้บริหารได้ปรับตนเองเป็นนโยบายการจัดการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2534) โดยเฉพาะระดับประถมศึกษาแล้ว

ในด้านการบริหารนโยบายสิ่งที่สำคัญและเป็นจุดเด่นของการบริหาร คือ การกำหนดมาตรการซึ่งได้รับการพัฒนาในจุดเน้นแห่งมาตรการไปตามระยะเวลาและถือได้ว่าเป็นมาตรการเชิงรุก โดยมีห้องเรียนและนักเรียนเป็นจุดหมายปลายทางที่จะรับผลแห่งมาตรการ ในระยะแรกมีการกำหนดมาตรการต่าง ๆ คือ มาตรการประเมินคุณภาพนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ในทุกจังหวัด เพื่อนำมาผลมาเป็นตัวแทนของปัญหาการพิจารณาวางแผนดำเนินงานแก้ไขปัญหา มาตรการประเมินมาตรฐานโรงเรียน มาตรการการติดตามงานของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยงานรองจากสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ทำหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งในระดับตนเองและองค์กรระดับล่างอื่น ๆ มาตรการบูรณาการเชิงรุก และการลงโทษซึ่งผูกพันกับคุณภาพการศึกษา ซึ่งเป็นผลผลิตขององค์กรปฏิบัติตามนโยบายในระดับล่าง ๆ จุดเน้นของแนวคิดในมาตรการนี้นอกจากเพื่อสนับสนุนมาตรการแรก แต่เพื่อเปลี่ยนทัศนคติการปฏิบัติงานของบุคลากรที่เคยสนใจเฉพาะงานที่มีผลต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ละเลยไม่สนใจงานวิชาการ เพราะมีความเชื่อว่าความผิดพลาดต่องานวิชาการไม่มีผลต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ในระยะต่อมามาตรการประเมินคุณภาพยังคงเป็นมาตรการที่มีความสำคัญที่สุด มาตรการที่เพิ่มเติมเข้ามาในลักษณะเชิงรุก คือ การปรับปรุงเทคนิคกระบวนการเรียนการสอน ถือได้ว่าเป็นมาตรการที่จะรุกเข้าไปภายในห้องเรียน มาตรการกำกับดูแลนิเทศ เพื่อให้ผู้บริหารและครูผู้สอนประสบผลสำเร็จทั้งการนิเทศภายในโรงเรียนและการเรียน

การสอน ตลอดจนมาตรการบริหาร ซึ่งมุ่งกระจายอัตรากำลังครูไปยังโรงเรียนที่มีครูไม่พอเพียง การกำหนดมาตรการต่าง ๆ มีการเน้นย้ำเหตุผล ความสำคัญและเป้าหมายของมาตรการไว้ด้วยนอกจากที่กล่าวมาแล้ว ลักษณะการดำเนินงานเพื่อให้กลไกการบริหารงานในระดับต่าง ๆ สามารถนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลหรือบรรลุนโยบาย ได้แก่ การสื่อสารนโยบายจนถึงมือครูในโรงเรียนประถมศึกษาทั่วประเทศ การแจ้งนโยบายไปยังสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด การกำหนดแนวทางการดำเนินงานหรือภารกิจที่ตอบสนองต่อนโยบายให้กับหน่วยงานระดับต่าง ๆ คือ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ กลุ่มโรงเรียนและโรงเรียน การให้โอกาสสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ได้กำหนดแนวทางการเร่งรัดคุณภาพการประถมศึกษาของหน่วยงานเอง การรายงาน การจัดอบรมสัมมนาเกี่ยวกับนโยบายเร่งรัดคุณภาพการประถมศึกษาในที่ต่าง ๆ การบรรยายพิเศษโดยเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ให้กับบุคลากรที่เกี่ยวข้องในทุกระดับองค์กรในสังกัด ตามวาระโอกาส มีจุดเน้นของการบรรยายที่นโยบายเร่งรัดคุณภาพการศึกษาเป็นสำคัญ

การนำนโยบายไปปฏิบัติในหน่วยงาน

ในตอนนี้จะกล่าวถึงขั้นตอนในการนำนโยบายสาธารณะออกสู่การปฏิบัติ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่เชื่อมโยงต่อเนื่องกันจากระดับมหภาคสู่ระดับจุลภาค (macro and micro implementation) และจะกล่าวถึงกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติในรูปของการบริหารแผนงานหรือโครงการ มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

ขั้นตอนการนำนโยบายออกสู่การปฏิบัติในระดับมหภาคและจุลภาค

Paul Berman (อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร 2529: 214-221) ได้จำแนกขั้นตอนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติไว้ 2 ขั้นตอนใหญ่ ๆ ซึ่งครอบคลุมการนำนโยบายสาธารณะออกสู่การปฏิบัติทั้งระบบ ได้แก่ ขั้นตอนในระดับมหภาค (macro) และขั้นตอนในระดับจุลภาค (micro) ซึ่งแต่ละขั้นตอนยังได้จำแนกขั้นตอนย่อย ๆ ประกอบด้วย ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งผู้วิจัยได้สรุปสาระสำคัญ ๆ ไว้ ดังนี้

ขั้นตอนในระดับมหภาค

ขั้นตอนในระดับมหภาคมี 2 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนการแปลงนโยบาย และขั้นตอนการยอมรับ สาระสำคัญมีดังนี้

สำหรับขั้นตอนการแปลงนโยบายในประเทศไทย มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายที่กำหนดออกมาโดยฝ่ายการเมืองในรูปของกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรีหรือรูปใดรูปหนึ่ง มาแปลงออกไปเป็นแนวทางปฏิบัติ แผนงาน โครงการ ได้แก่ กระทรวง ทบวง หรือ กรม เป็นผู้แปลงนโยบาย เพื่อให้หน่วยปฏิบัติในระดับล่างหรือระดับภูมิภาคและท้องถิ่นถือปฏิบัติ

ปัจจัยที่มีผลอย่างสำคัญต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติในขั้นตอนนี้ อยู่ที่การแปลงนโยบายให้ตรงกับวัตถุประสงค์ ซึ่งมีเงื่อนไขหลายประการที่ส่งผลทำให้นโยบายถูกแปรเปลี่ยนไปจากวัตถุประสงค์เดิม ได้แก่

1. ความคลุมเครือหรือการขาดความเฉพาะเจาะจงของนโยบาย หากนโยบายมีความคลุมเครือมากเท่าใด หน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีอิสระหรือดุลยพินิจในการแปลงนโยบายมากยิ่งขึ้น

2. ความหลากหลายในเป้าหมายของนโยบายในบางครั้งเป้าหมายของนโยบายอาจมีความขัดแย้งกันเอง หรือจัดลำดับความสำคัญได้ยาก

3. ความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบายของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบาย ซึ่งจะสืบเนื่องมาจากสองเงื่อนไขข้างต้น

4. ความร่วมมือและความจริงใจของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบาย

อาจสรุปได้ว่า เงื่อนไขหลักที่จะทำให้หน่วยงานที่รับผิดชอบการแปลงนโยบายออกสู่การปฏิบัติ สามารถแปลงนโยบายได้อย่างสมบูรณ์ สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบายมี 2 ประการ กล่าวคือ ประการแรก นโยบายที่กำหนดขึ้นจะต้องมีความชัดเจน เป้าหมายของนโยบายที่มีอยู่หลายเป้าหมายจะต้องมีความสอดคล้องกันอันจะส่งผลให้หน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ สามารถเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบายได้ชัดเจน ประการที่สอง ได้แก่ ความร่วมมือและความจริงใจของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบาย

ส่วนในขั้นตอนการยอมรับซึ่งหมายถึง การดำเนินงานให้เกิดการยอมรับและปฏิบัติตามนโยบายอันเป็น ขั้นตอนที่หน่วยงานส่วนกลางซึ่งทำหน้าที่แปลงนโยบายได้จัดทำแผนการเพื่อให้หน่วยงานในระดับภูมิภาคหรือท้องถิ่นยอมรับแนวทางปฏิบัติ แผนงาน โครงการ หรือผลของการแปลงนโยบายนั้น ออกสู่การปฏิบัติ โดยการจัดทำแผนงาน โครงการหรือปฏิบัติการที่สนองนโยบายนั้น ๆ ในขั้นตอนนี้มีปัจจัยที่มีผลต่อการยอมรับของหน่วยงานท้องถิ่น ได้แก่

1. ลักษณะของหน่วยงานท้องถิ่นนั้น สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และ การเมืองของท้องถิ่น
2. ประโยชน์ที่หน่วยงานท้องถิ่นนั้น ควรได้รับซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญสร้างความ เต็มใจ ให้หน่วยงานท้องถิ่นรับนโยบายไปปฏิบัติ หน่วยงานส่วนกลางจึงต้อง เจริญกับหน่วยงานท้องถิ่น ใน ประเด็นสำคัญ ๆ เช่น เป้าหมายในการดำเนินโครงการ ระยะเวลา การจัดสรรเงิน หรือ ทรัพยากรอื่นที่จำเป็น เป็นต้น
3. ความสอดคล้องกับความต้องการหรือประโยชน์ของท้องถิ่น
4. กระบวนการติดตามตรวจสอบดูว่า หน่วยงานท้องถิ่นยอมรับและจัดทำโครงการที่ ส่วนกลางได้กำหนดไว้อย่างจริงจังหรือไม่

ขั้นตอนในระดับจุลภาค

จุดเริ่มต้นที่แท้จริงของการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ขั้นตอนในระดับจุลภาค ซึ่งจะเป็น ขั้นตอนที่หน่วยงานในระดับท้องถิ่น ตลอดจนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องแต่ละฝ่ายจะต้องมีการตัดสินใจและ การปฏิสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องกันไป พฤติกรรมการตัดสินใจและการปฏิสัมพันธ์อาจแปรเปลี่ยนไป ได้ตลอดเวลาและมีความแตกต่างกัน ซึ่งเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของผู้ปฏิบัติหรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ขั้นตอนในระดับจุลภาคมี 3 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นการระดมพลัง ขั้นการปฏิบัติ และขั้นการสร้าง ความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

ขั้นการระดมพลัง ในขั้นตอนนี้ประกอบด้วยกิจกรรมสำคัญ ๆ ที่หน่วยงานในระดับท้องถิ่น จะต้องดำเนินการอยู่ 2 กิจกรรม คือ การพิจารณารับนโยบายและการแสวงหาความสนับสนุน

การพิจารณารับนโยบาย ในกิจกรรมนี้หน่วยงานท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณาว่า นโยบายจาก ส่วนกลางมีความเหมาะสม มีความสำคัญเร่งด่วนตรงตามเป้าหมายของหน่วยงาน และสามารถ สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นหรือไม่ เพียงใด การตัดสินใจดังกล่าวเป็นจุดสำคัญของการ ชี้อะนาจหรืออนาคตของนโยบาย กล่าวคือ หากหน่วยงานท้องถิ่นเห็นว่า นโยบายไม่มีความ สำคัญ ไม่เกี่ยวกับหน้าที่หลักของหน่วย หรือไม่เกี่ยวกับสภาพปัญหาหรือความต้องการของท้องถิ่น ความผูกพันของหน่วยงานท้องถิ่นต่อนโยบายจะไม่มี และถึงแม้จะมีการยอมรับก็เป็นการยอมรับ โดยปราศจากความตั้งใจอย่างจริงจังที่จะปฏิบัติงานให้บรรลุนโยบาย วรเดช จันทรรคร (อ้างถึงใน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2529: 218) ได้ยกกรณีตัวอย่างประกอบแนว ความคิดของ Paul Berman ในขั้นตอนนี้ไว้ว่า

...ถึงแม้จะมีการยอมรับก็จะเป็นการยอมรับอย่างแกน ๆ ... หรือในบางกรณีอาจจะทำการยอมรับเพื่อที่จะเอาผลประโยชน์ หรืองบประมาณจากรัฐบาล หรือหน่วยงานกลาง โดยปราศจากความตั้งใจอย่างจริงจังที่จะปฏิบัติงานให้บรรลุนโยบายดังกล่าว ในประเทศไทยมีตัวอย่างทำนองนี้ซึ่งได้แก่ นโยบายผันเงินโตนผ่านสภาตำบลในสมัยรัฐบาลของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เมื่อปี พ.ศ.2518 ซึ่งมีการวิพากษ์วิจารณ์โดยสื่อมวลชนทั่วไปว่า ท้องถิ่นบางแห่ง สักแต่รับเงินจากรัฐบาลกลางมาโดยไม่นำเอาไปทำประโยชน์ให้สมกับวัตถุประสงค์ของนโยบายแต่อย่างใด

ในกรณีที่ท้องถิ่นได้พิจารณารับนโยบาย เนื่องจากเห็นว่าเป็นความสำคัญเร่งด่วนตรงกับเป้าหมายของหน่วยแล้ว ยังไม่ถือว่าเป็นการปฏิบัติที่จะประกันความสำเร็จของนโยบายดังกล่าว ในระยะยาวได้ กิจกรรมการพิจารณารับนโยบายจึงต้องมีกิจกรรมที่สองมาช่วยสนับสนุนเพื่อประกันความสำเร็จของนโยบาย ได้แก่ กิจกรรมการแสวงหาความสนับสนุน ในเรื่องการแสวงหาความสนับสนุนนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความร่วมมือในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดขึ้นในหมู่สมาชิกของหน่วยงาน ตลอดจนบุคคลสำคัญหรือองค์กรอื่น ๆ ที่มีอยู่ในท้องถิ่นด้วยการสร้างการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง โดยให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายในท้องถิ่น เข้ามาร่วมกัน ออกแบบหรือกำหนดโครงการของท้องถิ่นที่จะจัดทำเสียแต่เบื้องต้น มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการสร้างความสำเร็จและความต่อเนื่องให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ขั้นตอนการปฏิบัติ ขั้นตอนนี้มีการครอบคลุมถึงกระบวนการในการปรับเปลี่ยนโครงการที่ได้มีการยอมรับแล้วออกมาในรูปของการปฏิบัติจริง (Action) ซึ่งผู้ปฏิบัติจะต้องเปลี่ยนกรณีใดกรณีหนึ่งใน 2 กรณีต่อไปนี้ คือ (1) ผู้ปฏิบัติยอมรับปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของตนเองให้เข้ากับแผนงานหรือโครงการที่กำหนดไว้ (2) ผู้ปฏิบัติทำการปรับแผนงานหรือโครงการนั้นให้เข้ากับพฤติกรรมปฏิบัติงานของตนเอง

ขั้นการปฏิบัติจะไม่เกิด ถ้าหากผู้ปฏิบัติไม่ได้มีการปรับเปลี่ยนในอย่างใดอย่างหนึ่งดังที่กล่าวมาแล้ว การนำนโยบายไปปฏิบัติจะไม่เกิดขึ้น

ในการปรับเปลี่ยนโครงการที่ท้องถิ่นยอมรับแล้วออกมาในรูปของการปฏิบัติจริงนั้น การนำโครงการออกสู่การปฏิบัติจริงอาจเบี่ยงเบนไปจากเค้าโครงเดิมที่ได้กำหนดไว้ ทั้งนี้มีปัจจัยที่เกี่ยวข้องหลายประการ ได้แก่

1. ผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทำการต่อต้านหรือเรียกร้องให้เปลี่ยนแปลงวิธีดำเนินการ
2. สภาพแวดล้อมของท้องถิ่น เฉพาะแห่งมีความแตกต่างกัน
3. คุณลักษณะของผู้ปฏิบัติมีผลอย่างสำคัญต่อการนำโครงการออกสู่การปฏิบัติ ซึ่งไม่มีทางที่จะควบคุมให้เป็นแบบฉบับเดียวกันได้

การป้องกันเพื่อมิให้การปฏิบัติเบี่ยงเบนออกไปจากโครงการที่ท้องถิ่นยอมรับแล้วจึงเป็นเรื่องสำคัญ ซึ่งอาจกระทำได้ ดังนี้

1. แสวงหาวิธีการในการปรับแนวทางในการปฏิบัติงาน หรือปรับแนวทางแผนงานโครงการที่ส่วนกลางกำหนดให้สอดคล้องสนองตอบกับความต้องการของท้องถิ่นในแต่ละช่วงเวลา
2. แสวงหาวิธีการที่จะปรับพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติให้เข้ากับแนวทางในการปฏิบัติแผนงานหรือโครงการนั้นด้วย

กรณีตัวอย่างของเรื่องข้างต้นนี้ วรเดช จันทรศร (อ้างถึงใน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2529: 219) ได้ยกตัวอย่างไว้ว่า หากกระทรวงศึกษาธิการมีนโยบายให้ครูในโรงเรียนของรัฐ ซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ได้นำเทคโนโลยีเกี่ยวกับการเรียนการสอนแบบใหม่มาใช้ในห้องเรียน กระทรวงศึกษาธิการควรเปิดโอกาสให้โรงเรียนได้กำหนดโครงการหรือประเภทของเทคโนโลยีที่จะนำมาใช้ในการสอนเอง ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการหรือความเป็นไปได้ของท้องถิ่นนั้นด้วย ในขณะที่เดียวกัน ผู้บริหารโรงเรียนก็ควรทำการฝึกอบรมหรือให้ครูอาจารย์ได้เรียนรู้เทคโนโลยีทางการสอนต่าง ๆ ให้ถ่องแท้ ตลอดจนเปิดโอกาสให้ครูหรือผู้ปฏิบัติ เลือกใช้เทคโนโลยีที่จะนำมาใช้ในการสอนนักเรียนเอง

วิธีการป้องกันการปฏิบัติ ซึ่งอาจเบี่ยงเบนไปจากโครงการโดยวิธีการที่กล่าวมาแล้วนั้น เป็นวิธีการที่จะเปิดโอกาสให้มีการปรับตัว เข้าหาซึ่งกันและกันระหว่างนโยบายที่ไปจากหน่วยงานส่วนกลางกับการปฏิบัติตามนโยบายโดยหน่วยงานในระดับท้องถิ่น

ขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง กระบวนการในการปรับเปลี่ยนโครงการออกสู่การปฏิบัติจริง ตลอดจนการป้องกันการเบี่ยงเบนของโครงการในขั้นการปฏิบัตินั้น นับได้ว่า ได้มีการนำนโยบายออกสู่สภาพการปฏิบัติจริงแล้ว (Action) แต่ยังคงมีปัญหาต่อไปอีกว่า จะมียุทธศาสตร์หรือมีแนวทางใดที่จะส่งผลให้มีการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติด้วยความต่อเนื่องกัน

อย่างไร ขั้นตอนการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง จึงเป็นขั้นตอนสุดท้ายที่สำคัญยิ่งต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ และแท้จริงแล้วขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่เกิดจากขั้นตอนปฏิบัตินั่นเอง

ความต้องการที่จะให้มีการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยความต่อเนื่องกัน ย่อมหมายถึงว่านโยบายนั้นจะต้องถูกปรับ เปลี่ยนและได้รับการยอมรับและนำไปปฏิบัติ เสมือนหนึ่ง เป็นหน้าที่ประจำของผู้ปฏิบัติ หน้าที่ของหน่วยงานทุกระดับ โดยเฉพาะหน่วยงานในระดับท้องถิ่นจะต้องหาวิธีการทำให้การปฏิบัติตามขั้นตอนที่สองสืบทอดมาสู่ขั้นตอนที่สาม ซึ่งมีแนวทางที่อาจกระทำได้ ได้แก่

1. ผู้บริหารในระดับท้องถิ่นจะต้องมีบทบาทในการนำหรือชักจูงให้ผู้ปฏิบัติเห็นความสำคัญของนโยบายอย่างต่อเนื่อง
2. ผู้บริหารในระดับท้องถิ่นจะต้องหาทางแปลงนโยบายให้เป็นภารกิจประจำวันของผู้ปฏิบัติโดยตรง
3. ผู้ปฏิบัติจะต้องพร้อมและมีความเต็มใจที่จะปฏิบัติตามนโยบายนั้นอย่างถาวร เสมือนหนึ่ง เป็นภารกิจประจำวัน

การนำนโยบายออกสู่การปฏิบัติในรูปของการบริหารโครงการ

การแปลงนโยบายออกสู่การปฏิบัติ เป็น เรื่องของการออกแบบแผนงานและการจัดทำเป็นโครงการต่าง ๆ ตามกรอบกำกับของนโยบายนั้น ซึ่งในการนำแผนออกสู่การปฏิบัติถือว่าโครงการมีความสำคัญที่สุด เนื่องจากโครงการมีรายละเอียดที่ชัดเจนในระดับที่จะทำงานได้ ในเรื่องนี้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ทัศนะไว้ดังนี้

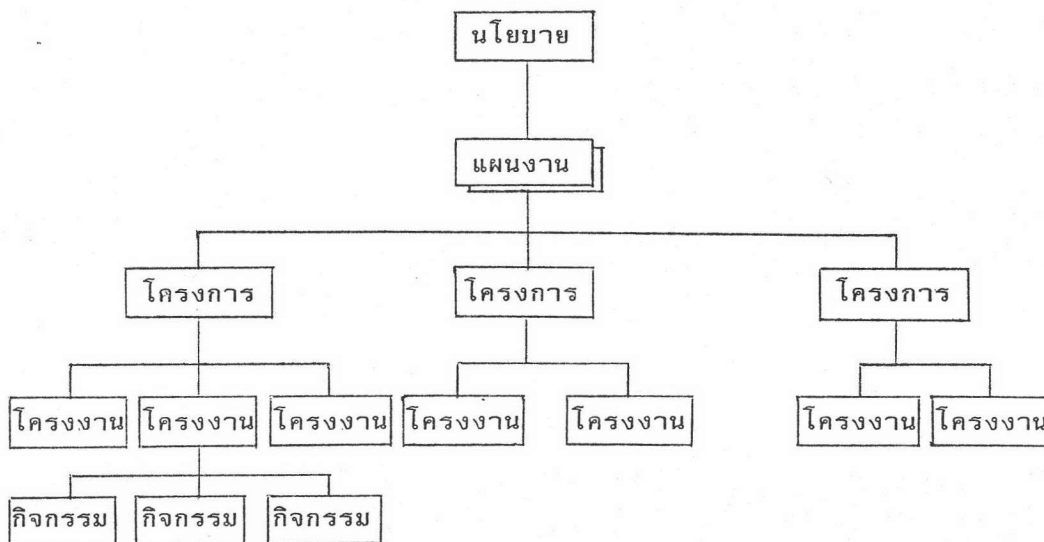
เน็ตโต (Netto 1976: 0636A) ศึกษาพบว่าความสอดคล้องกันอย่างสมบูรณ์ระหว่างนโยบายที่กำหนดขึ้นแล้วกับการออกแบบระบบ เพื่อการนำนโยบายนั้นออกสู่การปฏิบัติ ถือเป็นพื้นฐานที่สำคัญอย่างยิ่ง ซึ่งจะส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติ

ฟินเชอร์ (Fincher 1973: 15) กล่าวว่า เมื่อนโยบายมีขึ้นเพื่อให้ข้อกำหนดหรือแนวทางทั่วไปในการปฏิบัติงาน ส่วนที่สนองรับนโยบายหรือแสดงการกระทำของนโยบาย คือ แผนงานหรือโครงการ

โจนส์ (Jones 1977: 150) กล่าวว่า การนำนโยบายออกสู่การปฏิบัติในรูปของแผนงานหรือโครงการ เป็นการแปลความจากนโยบาย ซึ่งเป็นภาษาทางพิธีการไปเป็นภาษาที่ผู้ปฏิบัติหรือผู้เกี่ยวข้องสามารถเข้าใจได้โดยง่าย

จินดาลักษณ์ วัฒนสินธุ์ (2525: 11) ได้กล่าวโดยสรุปถึงความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายกับแผนงานไว้ว่า นโยบายเป็นหลักกว้าง ๆ เป็นการกำหนดแนวความคิด หลักการ กฎเกณฑ์ และแนวทางปฏิบัติซึ่งแสดงให้เห็นคุณค่าหรือประโยชน์อันพึงได้จากการปฏิบัติ ส่วนแผนนั้นเป็นการรับนโยบายและวัตถุประสงค์มากำหนดให้เป็นรูปร่าง ให้มีรายละเอียดที่เด่นชัด พอที่จะทำให้ผู้ปฏิบัติพร้อมที่จะทำงานได้ มีการระบุเป้าหมายและทิศทางของการปฏิบัติงานตามแผน มีการจัดระเบียบหรือจัดองค์ประกอบสำหรับการปฏิบัติงาน แผนจะช่วยตอบคำถามว่า เรื่องนั้น ๆ จะทำอย่างไร ที่ไหน เมื่อไร ใครเป็นผู้ทำและทำไมจึงต้องทำเช่นนั้น

เสถียร เหลืองอร่าม (2522: 96) ได้แสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างนโยบาย แผนงาน โครงการ โครงงาน และกิจกรรม ดังนี้



แผนภูมินี้แสดงให้เห็นว่า นโยบายเป็นส่วนนำของแผนงาน โครงการและโครงการงานหรือกิจกรรม เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงในทิศทางของนโยบาย ส่วนตามคือ แผนงาน โครงการ โครงงานหรือกิจกรรม ก็ต้องเปลี่ยนแปลงไปด้วย

จากการศึกษาเกี่ยวกับขั้นตอนของการนำนโยบายสาธารณะออกสู่การปฏิบัติในระดับมหภาคและระดับจุลภาค พบว่า ในขณะที่ในระดับมหภาค ซึ่งมีหน่วยงานส่วนกลางเป็นผู้ทำหน้าที่แปลงนโยบายให้เป็นแนวทางปฏิบัติ แผนงาน โครงการ หรือบรรทัดฐานของนโยบาย เพื่อให้หน่วยปฏิบัติในระดับล่างหรือในระดับท้องถิ่นถือปฏิบัตินั้น ในระดับจุลภาคซึ่งได้แก่ หน่วยปฏิบัติในระดับท้องถิ่น เมื่อได้มีการพิจารณาปรับนโยบายแล้ว ก็ต้องปฏิบัติการจัดทำแผนงาน โครงการ หรือจัดวางกลไกต่าง ๆ ให้ตอบสนองหรือสอดคล้องกับนโยบายนั้น แล้วจึงนำแผนงาน โครงการ นั้นไปบริหารให้บังเกิดผลตามวัตถุประสงค์ของนโยบายอย่างจริงจัง

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า เมื่อมีนโยบายที่ต้องการให้เกิดการปฏิบัติแล้ว การออกแบบระบบเพื่อการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติ เป็นหน้าที่ขององค์กรในทุกระดับที่จะต้องทำหน้าที่ของตน โดยการนำแนวความคิด หลักการ กฎเกณฑ์ หรือแนวทางปฏิบัติที่ปรากฏตามนโยบายไปกำหนดให้เป็นรูปร่าง ให้มีรายละเอียดที่เด่นชัด พร้อมทั้งจะให้ผู้ปฏิบัติสามารถทำงานได้ ซึ่งได้แก่ แผนงาน หรือโครงการนั่นเอง

ในการบริหารโครงการให้มีประสิทธิภาพนั้น มีนักวิชาการหลายท่านได้จำแนกขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการบริหารโครงการไว้ 4 ขั้นตอนบ้าง 5 ขั้นตอนบ้าง ซึ่งเป็นไปตามทัศนะของแต่ละท่านที่จะยึดถือขั้นตอนเฉพาะ และที่ควรเน้นเป็นพิเศษแตกต่างกันออกไป เช่น ไฮแมน (Haimann อ้างถึงใน Anthony 1965: 135) ได้จำแนกกระบวนการบริหารโครงการเป็น 5 ขั้นตอน ได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การจัดบุคลากร (Staffing) การอำนวยการ (Directing) และการควบคุม (Controlling) ในประเทศไทย เช่น ประชุม รอดประเสริฐ (2529: 48) และ ประมวล เสนาฤทธิ์ (2526: 347) ได้จำแนกกระบวนการบริหารโครงการเป็น 4 ขั้นตอน ซึ่งต่างกับของ ไฮแมน (Haimann) ตรงที่ได้รวมขั้นตอนการจัดบุคลากรเข้าไว้ในขั้นตอนการจัดองค์การ ในที่นี้จะจำแนกกระบวนการบริหารโครงการตามแนวทางการจำแนกของ ประชุม รอดประเสริฐ หรือ ประมวล เสนาฤทธิ์ ซึ่งได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การอำนวยการ (Directing) และการควบคุม (Controlling) ในขั้นตอนต่าง ๆ นี้มีสาระสำคัญดังนี้

การวางแผน (Planning) ในปัจจุบันการวางแผนพัฒนาประเทศเป็นแผนซึ่งทางเบื้องบนเป็นผู้กำหนดนโยบายและทางส่วนล่างเป็นผู้วางแผนให้สนองนโยบาย เพื่อให้ผสม

กลมกลืน เป็นแนวทางเดียวกัน และนำไปสู่เป้าหมายของการพัฒนาประเทศในที่สุด

การวางแผนในที่นี้จึงเป็นเรื่องของหน่วยงานในทุกระดับ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ที่จะต้องเตรียมการหรือจัดให้มีการวางแผนโครงการที่สนองนโยบายโดยให้มีรูปร่างและรายละเอียดที่เด่นชัดเพียงพอที่จะนำไปใช้ เป็นเครื่องมือกำกับการบริหารงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ

การวางแผนโครงการเป็นกระบวนการหนึ่งของกระบวนการบริหารทั้งหมด เป็นการเตรียมการในรายละเอียดของส่วนต่าง ๆ ให้ชัดเจนเพียงพอสำหรับการปฏิบัติหรือการบริหาร ซึ่งในเรื่องนี้ เสถียร เหลืองอร่าม (2522: 101) กล่าวว่า การวางแผนโครงการเป็นการกำหนดแนวทางในการปฏิบัติงานขั้นพื้นฐานที่สำคัญมาก หากไม่มีการวางแผนโครงการก็จะเป็นการขาดองค์การหรือจัดหน่วยงาน ไม่มีการจัดบุคคลเข้าทำงาน และไม่ต้องมีการควบคุม การปฏิบัติการส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องก็จะไม่มี

อาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ปฏิสัมพันธ์ของขั้นตอนต่าง ๆ ในกระบวนการบริหารได้เริ่มขึ้นตั้งแต่เมื่อผู้บริหารองค์การเริ่มตระหนักในความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้บรรลุผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ ในกรณีตัวอย่างเช่น เมื่อผู้บริหารองค์การได้รับทราบนโยบายที่ต้องการให้เกิดการปฏิบัติจากหน่วยเหนือแล้ว ในกรณีที่ผู้บริหารองค์การมีความประสงค์ที่จะให้การปฏิบัติงานตามนโยบายนั้นเป็นไปอย่างมีระบบ และประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้บริหารก็ต้องคิดการวางแผน ทาทางสร้างความเข้าใจในนโยบายนั้นให้กับบุคลากรภายในองค์การ กำหนดหน่วยงานให้ทำหน้าที่วางแผน อำนวยการในด้านทรัพยากรและสิ่งจำเป็นต่าง ๆ ที่หน่วยวางแผนจะต้องใช้ ติดตามตรวจสอบการวางแผนงานให้เกิดความสอดคล้องกับนโยบายจนกระทั่ง ถึงขั้นอนุมัติแผนงาน/โครงการให้นำออกสู่การปฏิบัติจริงได้

หน่วยงานวางแผน ซึ่งอาจจะปรากฏในรูปของคณะทำงานการวางแผนต่าง ๆ ซึ่งต้องทำหน้าที่วางแผนโครงการให้มีรูปร่างและรายละเอียดที่ชัดเจน เพียงพอต่อการนำไปปฏิบัติหรือนำไปบริหารอันจะเป็นส่วนต่อเนือง ซึ่งต้องอิงทิศทางและระบบงานที่ได้กำหนดไว้แล้วนั้นภายในโครงสร้างของโครงการทั้งหมดจะมีส่วนย่อยที่สำคัญ ซึ่งมีความสัมพันธ์ระหว่างกันและกัน โดยยึดวัตถุประสงค์/เป้าหมายของโครงการ เป็นจุดร่วมหรือแนวมุ่ง ส่วนย่อยทุกส่วนจะเป็นกรอบความคิดที่สำคัญในการปฏิบัติงานของบุคลากรที่เกี่ยวข้องทุกคน ส่วนย่อยต่าง ๆ นั้น ได้แก่

(1) ส่วนที่เกี่ยวกับชื่อโครงการ หลักการและเหตุผล วัตถุประสงค์และเป้าหมาย (2) ส่วนที่เกี่ยวกับวิธีการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของโครงการ (3) ส่วนที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรและ เวลาสำหรับการดำเนินโครงการ (4) ส่วนที่เกี่ยวกับการติดตามควบคุมกำกับและประเมินผล

การจัดองค์การ (Organizing) มีนักวิชาการหลายท่าน เช่น ประชุม รอดประเสริฐ (2529: 48-49) ประมวล เสนาฤทธิ์ (อ้างถึงใน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ 2526: 348) ให้ความหมายของการจัดองค์การเพื่อการนำโครงการออกสู่การปฏิบัติ ซึ่งครอบคลุมขั้นตอนย่อย ๆ ในการดำเนินการ 3 ขั้นตอน ได้แก่ (1) การจัดโครงสร้างของหน่วยงานที่จะนำโครงการออกสู่การปฏิบัติ (2) การจัดบุคลากรและอุปกรณ์เครื่องมือ เครื่องใช้ในการดำเนินงาน (3) การกำหนดกลไกในการปฏิบัติงาน

การอำนวยการ (Directing) การอำนวยการเป็นขั้นตอนที่เน้นการใช้อำนาจหน้าที่ที่ชอบด้วยกฎหมายของผู้บังคับบัญชาหรือผู้บริหารโครงการ เพื่อให้การดำเนินโครงการบรรลุวัตถุประสงค์

จากการวิเคราะห์ความหมายของการอำนวยการ ซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านได้กำหนดไว้ เช่น รีม (Ream อ้างถึงใน Anthony 1965: 145) ประชุม รอดประเสริฐ (2529: 49) และ ประมวล เสนาฤทธิ์ (2526: 348) พบว่า การอำนวยการมีความหมายครอบคลุมขั้นตอนการปฏิบัติย่อย ๆ ไว้ 3 ขั้นตอน ได้แก่ (1) การมอบหมายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (2) การอนุมัติการเบิกจ่ายงบประมาณ เครื่องมือเครื่องใช้ วัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ (3) การนำและกระตุ้นการปฏิบัติงานของบุคลากร

การควบคุม (Controlling) การควบคุมในที่นี้หมายถึง การดำเนินการตามระบบการติดตามควบคุมกำกับและประเมินผลที่ได้กำหนดไว้แล้วในชั้นวางแผนเตรียมการ เป็นการดำเนินการที่ควบคู่ไปกับการลงมือปฏิบัติงานของฝ่ายปฏิบัติ ภายหลังจากที่โครงการได้รับการจัดสรรทรัพยากรตามที่ได้กำหนดไว้แล้ว

จากเอกสารชื่อ การบริหารแผนและโครงการ : ระบบและกระบวนการติดตามควบคุมกำกับและประเมินผลของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (อุทัย บุญประเสริฐ อ้างถึงใน สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2527 ก: 1-48) มีคำอธิบายที่

เกี่ยวข้องกับการติดตามควบคุมกำกับและประเมินผลไว้อย่างชัดเจน ซึ่งอาจสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

การติดตามควบคุมกำกับและประเมินผลจะช่วยให้ทราบได้ว่า การดำเนินโครงการได้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายมากน้อยเพียงใด ประสพกับความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ ผลที่ได้จากการติดตามควบคุมกำกับและประเมินผลจะให้ข้อมูลที่แสดงให้เห็นถึงความสำเร็จ ข้อดี จุดอ่อนและแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขการดำเนินงาน แจกแจงให้เห็นปัญหาที่เกิดขึ้น ชี้ให้เห็นช่องทางในการแก้ไขปัญหาเหล่านั้น ช่วยให้การบริหารแผนงานและโครงการ มีประสิทธิภาพสูงยิ่งขึ้น

สำหรับในกิจกรรมทางการบริหาร การติดตามควบคุมกำกับและการประเมินผลมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด แต่โดยเนื้อแท้ในทางการบริหารแล้วทั้งสองส่วนมีพฤติกรรมที่มีลักษณะแตกต่างกัน

การประเมินผล ในการบริหารโครงการที่รับการอนุมัติทรัพยากรสนับสนุนแล้ว การประเมินผลโครงการจะเป็นการดำเนินงานในสองช่วง คือ การประเมินผลระหว่างโครงการ หรือการประเมินผลขณะดำเนินงาน (On-going Evaluation) และการประเมินผลเมื่อโครงการเสร็จสิ้นแล้ว (End of Project Evaluation)

โดยภาพรวม การประเมินผลเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบสำคัญ ซึ่งมีผลสะท้อนถึงประสิทธิผลและประสิทธิภาพของการดำเนินงานในโครงการ ทั้งนี้เพื่อค้นหาความหมายในรูปของการตีค่า หรือประมาณค่าว่าเป็นอย่างไร มากน้อยแค่ไหน ดีหรือไม่เพียงใด เมื่อเปรียบเทียบกับเกณฑ์ (Criteria) ใดเกณฑ์หนึ่งที่กำหนดขึ้น ข้อมูลที่ได้มาต้องใช้ในการประเมินค่า แล้วเสนอเป็นรายงานเพื่อประกอบการพิจารณาตัดสินใจต่อไป

คำว่า การประเมินผล ในวงการบริหารมักจะเน้นถึงการประเมินความสำเร็จของโครงการว่าได้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของโครงการอย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด เป็นการพิสูจน์ผลที่ได้รับ รายละเอียดส่วนอื่น ๆ ที่มักจะปรากฏในรายงานการประเมินนั้นเป็นเพียงส่วนประกอบ เช่น ปัญหา อุปสรรค ข้อเสนอแนะ หรือบทเรียนที่ได้จากการดำเนินโครงการนั้น ๆ

การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติและตัวแบบในการศึกษาการนำนโยบายออกปฏิบัติ

ความหมายและขอบข่ายของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติมีจุดเริ่มต้นจากผลงานของ เพรสแมน และ วิลดาฟสกี (Pressman and Wildavsky) ซึ่งทำการศึกษาโครงการตามนโยบายการสร้างงานให้กับกลุ่มชนน้อย (คนผิวดำ) ของรัฐบาลกลาง ซึ่งได้ดำเนินการ ณ เมืองโอคแลนด์ รัฐแคลิฟอร์เนีย เมื่อปี ค.ศ. 1973

ผลของการศึกษาของนักวิชาการทั้งสองท่านในครั้งนั้น ทำให้ทราบถึงปัญหาอุปสรรคหรือปัจจัยซึ่งเป็นเหตุให้การนำนโยบายออกสู่การปฏิบัติต้องประสบกับความล้มเหลว เช่น การมีหน่วยงานเข้าร่วมในการตัดสินใจมากเกินไป การมีจำนวนเรื่องที่จะต้องตัดสินใจร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากเกินไป เป็นต้น (วเรเดช จันทรศร 2528 ข: 488-507) ผลการศึกษานี้ได้กระตุ้นให้หมู่นักวิชาการเริ่มหันมาสนใจศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติเพิ่มขึ้นอย่างมากมา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1980 เป็นต้นมา (วเรเดช จันทรศร 2528 ก: 315)

ในหมู่นักวิชาการชั้นนำซึ่งศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติมี วิลเลียมส์ (Walter Williams) แวน ฮอร์น (Carl E. Van Horn) แวน มีเตอร์ (Donald Van Meter) เพรสแมน (Jeffrey Pressman) และ วิลดาฟสกี (Aaron Wildavsky) ต่างก็ให้ความหมายของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในแนวทางที่สอดคล้องกันว่า หมายถึง การศึกษาว่า "องค์กรที่รับผิดชอบสามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหาร ตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งหมด ปฏิบัติงานได้บรรลุตามนโยบายที่ระบุไว้ หรือไม่ แค่นั้น เพียงใด" (วเรเดช จันทรศร 2528 ข: 313)

มีนักวิชาการหลายท่าน ทั้งที่กล่าวมาแล้วและคนอื่น ๆ เช่น ซาบาเตียร์ (Sabatier) แมซมานเนียน (Mazmanian) และ บาร์ดช (Bardach) เป็นต้น ได้กล่าวถึงขอบเขตของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในรายละเอียดซึ่งจะครอบคลุมตัวแปรที่สำคัญ ๆ ได้แก่ พฤติกรรมและการปฏิบัติ ปฏิสัมพันธ์ของบุคคล กลุ่มบุคคล สมรรถนะและความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐและเอกชน สภาวะแวดล้อมทางสังคมและการเมือง ความแตกต่างในสภาพแวดล้อมในแต่ละพื้นที่และท้องถิ่น รวมตลอดถึงปัจจัยอื่น ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของเป้าหมายที่กำหนดไว้ในนโยบาย (วเรเดช จันทรศร 2528 ข: 314)

เนื่องจากการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการศึกษาในรายละเอียด ซึ่งครอบคลุมถึงพฤติกรรมหรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่หน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องปฏิบัติ นับตั้งแต่การแปลงนโยบายเป็นกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ แผนงาน และโครงการการจัดทำทรัพยากรต่าง ๆ ที่จำเป็นในการปฏิบัติงาน การกลั่นกรองผู้ที่จะได้รับประโยชน์จากโครงการ การให้บริการและจัดผลประโยชน์แก่กลุ่มเป้าหมาย ตลอดจนปฏิสัมพันธ์และการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่เป็นผลผลิตที่เห็นได้ชัดของโครงการ ซึ่งในเรื่องนี้ วรรเตช จันทรศร (2529: 194-195) ได้กล่าวถึงขอบข่ายของการศึกษาในลักษณะของคำถาม ดังต่อไปนี้

1. มีใครหรือองค์กรใดบ้างที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ
2. นโยบายถูกนำไปปฏิบัติอย่างไร
3. ทำไมจึงได้มีการนำไปปฏิบัติเช่นนั้น
4. นโยบายแต่ละประเภท ... มีความยากลำบากแตกต่างกันในการนำไปปฏิบัติหรือไม่
แค่ไหน เพียงใด
5. ประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความแตกต่างกันในแต่ละสาขานโยบาย เช่น นโยบายการศึกษา นโยบายสาธารณสุข หรือไม่
6. เราควรทำอย่างไรจึงจะสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ
7. มีปัจจัยหรือตัวแปรใดบ้างที่มีอิทธิพลต่อผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
8. มีกลยุทธ์ใดบ้างที่สามารถนำมาใช้สร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และ
9. ทำไมกลยุทธ์บางกลยุทธ์จึงใช้ได้ผลมากหรือน้อยกว่ากลยุทธ์อื่น ๆ

โดยภาพรวมแล้ว วัตถุประสงค์ของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติก็เพื่อแสวงหาวิธีการและแนวทางเพื่อปรับปรุงนโยบาย แผนงาน โครงการ และการปฏิบัติงานในโครงการให้ดีขึ้น ประเด็นที่ศึกษาจึงเน้นที่การแสวงหาคำอธิบาย เกี่ยวกับปรากฏการณ์และสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นภายในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผลของการศึกษาจะส่งประโยชน์ในทางที่เป็นบทเรียนในการพัฒนาแนวทาง สร้างกลยุทธ์ที่มีผลต่อการนำนโยบายออกสู่การปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จต่อไป

ตัวแบบในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากผลงานการศึกษาของ วรเดช จันทรศร (๒๕๒๗: ๕๓๕-๕๕๔) ได้สรุปตัวแบบในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติรวม ๕ ตัวแบบ และได้เสนอตัวแบบของ แวนฮอร์น และ แวน มีเตอร์ (Van Horn and Van Meter) อีก ๑ ตัวแบบ รวมทั้งหมดเป็นตัวแบบที่ใช้ในการศึกษา จำนวน ๖ ตัวแบบ ได้แก่ ตัวแบบยึดหลักเหตุผล (Rational Model) ตัวแบบด้านการจัดการ (Management Model) ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์การ (Organization Development Model) ตัวแบบด้านกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Processes Model) ตัวแบบทางการเมือง (Political Model) และตัวแบบของ แวนฮอร์น และ แวน มีเตอร์ ซึ่งได้แก่ ตัวแบบทั่วไป (General Model) สรุปสาระสำคัญทั้งหมดดังนี้

๑. ตัวแบบยึดหลักเหตุผล (Rational Model)

ตัวแบบนี้เน้นการศึกษาที่การสร้างประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุมเป็นตัวแบบที่ยึดถือฐานคติที่ว่า โครงการจะประสบความสำเร็จได้จะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจที่ชัดเจน มีการมอบหมายงาน และกำหนดมาตรฐานการทำงานให้แก่หน่วยย่อยต่าง ๆ ขององค์การ มีระบบวัดผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนระบบการให้คุณให้โทษ เจื่อนไขทั้งหมดนี้เป็นสิ่งสำคัญ เนื่องจากการมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนยอมทำให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจได้ว่า อะไรเป็นเป้าหมายหรือผลลัพธ์ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการ ซึ่งจะทำให้ผู้บริหารสามารถกำหนดภารกิจให้ชัดเจนได้ เมื่อมีการมอบหมายงานหรือกำหนดความรับผิดชอบเฉพาะของแต่ละฝ่ายให้สัมพันธ์กันก็จะเป็นแนวทางให้การประสานการปฏิบัติเป็นไปโดยราบรื่นและจะช่วยให้การกำหนดมาตรฐานในการทำงานของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เป็นไปโดยง่าย มาตรฐานที่กำหนดขึ้นแล้วจะอำนวยความสะดวกให้เกิดระบบการประเมินผลที่สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ และเป็นภาระที่ผู้บริหารโครงการจะควบคุมตรวจสอบการทำงานของแต่ละฝ่ายได้ตลอดเวลา และด้วยความต่อเนื่อง ในประเด็นสุดท้าย เมื่อมีระบบการประเมินผลที่สมบูรณ์และมีมาตรฐานในการทำงานที่เด่นชัดก็จะส่งผลให้การใช้ระบบการให้คุณให้โทษมีความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

กรณีตัวอย่างของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งแสดงคุณค่าหรือการส่งประโยชน์ของตัวแบบนี้ เช่น ความสำเร็จของโครงการวางแผนครอบครัวในประเทศเกาหลีใต้ ในช่วงปี ค.ศ. 1962-1971 โดยส่วนหนึ่งเกิดขึ้นจากการกำหนดวัตถุประสงค์หลักของโครงการที่แน่ชัด มีการแปลงวัตถุประสงค์หลักออกเป็นเป้าหมายย่อยที่ง่ายต่อการติดตามประเมินผล และสามารถทำให้หน่วยงานที่รับผิดชอบและบุคลากรในแต่ละพื้นที่ทราบโดยแน่ชัดว่าภารกิจ ความรับผิดชอบของตนมีมากน้อยแค่ไหน เพียงใด

ความสำเร็จของโครงการเพิ่มผลผลิตข้าวในประเทศฟิลิปปินส์ ในช่วงปี ค.ศ. 1966-1970 มีพื้นฐานมาจากการมีเป้าหมายของโครงการและหน่วยงานที่รับผิดชอบที่แน่ชัด มีระบบการประเมินผลที่แน่นอน มีการจัดเจ้าหน้าที่ออกตรวจผลการปฏิบัติของโครงการในแต่ละพื้นที่อย่างสม่ำเสมอ เพื่อรับทราบและหาทางแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น ตลอดจนควบคุมพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกรอบของภารกิจและการมอบหมายงานที่กำหนด

ความล้มเหลวของโครงการเพิ่มผลผลิตข้าวในประเทศเนปาล มีมูลเหตุมาจากความสับสนของเป้าหมายที่ได้มีการกำหนดไว้อย่างแตกต่างกัน ทั้งในระดับเขตและในระดับปฏิบัติการ การขาดความรับผิดชอบของหน่วยงานด้านการควบคุมและการประเมินผล

การประสบกับปัญหาเสียแต่เบื้องต้นของโครงการ 5 ปี เพื่อจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางอุตสาหกรรมของประเทศอินเดีย ในช่วงทศวรรษ 1960 เนื่องจากโครงการมีวัตถุประสงค์ไว้หลาย ๆ ด้าน ไม่ได้มีการจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังเอาไว้ ทั้งในแง่การมุ่งพัฒนาผู้ประกอบการ การมุ่งขยายการเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมขนาดกลาง และขนาดย่อม และการมุ่งสร้างความสมดุลในการพัฒนาของแต่ละภาคหรือพื้นที่ การมีวัตถุประสงค์ที่หลากหลายเช่นนี้ก่อให้เกิดความสับสนในการมอบหมายความรับผิดชอบ มีความขัดแย้งเกิดขึ้นในการปฏิบัติงานของแต่ละหน่วย รวมตลอดถึงเกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน การควบคุมและวัดผลความก้าวหน้าและความสำเร็จของโครงการไม่อาจจะกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากความขัดแย้งและความเหลื่อมล้ำในเป้าหมายแต่ละด้าน

กล่าวโดยสรุปแล้ว ความสำเร็จและความล้มเหลวของโครงการต่าง ๆ ที่นำมาเป็นกรณีตัวอย่างนี้ ได้ช่วยเน้นย้ำให้เห็นคุณค่าของตัวแบบยึดหลักเหตุผล ทั้งในแง่ของความจำเป็นที่ต้องกำหนดวัตถุประสงค์ให้เป็นการแน่ชัด มีการแปลงวัตถุประสงค์เป็นภารกิจย่อย ๆ ภายใต้อำนาจรับผิดชอบเฉพาะ เพื่อความสะดวกในการตรวจสอบ ควบคุมและประเมินผล

2. ตัวแบบทางด้านการจัดการ (Management Model)

ตัวแบบนี้เน้นการศึกษาที่สมรรถนะขององค์การ เป็นตัวแบบที่มีฐานคิดว่า การนำนโยบายหรือโครงการไปปฏิบัติจะประสบผลสำเร็จได้นั้นขึ้นอยู่กับว่าองค์การที่รับผิดชอบมีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความคาดหวังเพียงใด

ในลักษณะนี้โครงการที่จะประสบความสำเร็จได้จึงต้องอาศัยโครงสร้างขององค์การที่เหมาะสม บุคลากรที่อยู่ในองค์การจะต้องมีความรู้ความสามารถทั้งทางด้านการบริหารและเทคนิคอย่างเพียงพอ นอกจากนี้องค์การยังจะต้องวางแผนเตรียมการหรือมีความพร้อมเป็นอย่างดีทั้งทางด้านวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือเครื่องใช้ และงบประมาณ

ตัวแบบนี้เป็นตัวแบบที่พยายามจะศึกษาหาทางแก้ไขอุปสรรคของการปฏิบัติตามแผนที่อาจมีขึ้น เช่น การขาดเงินทุน การขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ความล่าช้าในการสรรหาบุคลากร ความล่าช้าในการตั้งระบบงานฝ่ายอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เป็นต้น

กรณีตัวอย่างของการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งแสดงคุณค่าหรือการส่งประโยชน์ของตัวแบบนี้ ได้แก่ โครงการวางแผนครอบครัวในประเทศเกาหลีใต้ ซึ่งสามารถดำเนินการจนได้ผลเป็นที่น่าพอใจ เนื่องจากโครงการมีองค์กรที่รับผิดชอบในทุกระดับ ได้แก่ องค์กรที่รับผิดชอบทั่วไปในระดับชาติ ระดับท้องถิ่น และระดับหมู่บ้าน มีการคัดเลือกและฝึกอบรมบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงาน มีการนำเทคนิคทางการบริหาร เช่น PERT, CPM เข้ามาประยุกต์ใช้ในกิจกรรมแต่ละด้านของโครงการยิ่งไปกว่านั้น หน่วยงานในระดับกระทรวงและองค์กรอาสาสมัครในประเทศ ยังให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่ในเรื่องงบประมาณและเครื่องมือเครื่องใช้

ความสำเร็จของโครงการพัฒนาที่ดินในประเทศไทยมาเลเซีย ในช่วงปลายทศวรรษ 1950 เนื่องมาจากมีองค์กรระดับประเทศรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายหลัก มีการกระจายอำนาจการปฏิบัติให้กับบุคลากรในระดับล่าง มีการฝึกอบรมบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถเพียงพอที่จะทำงานได้อย่างมีระบบและเป็นขั้นตอน

กล่าวโดยสรุปแล้ว ความสำเร็จของโครงการต่าง ๆ ที่นำมาเป็นกรณีตัวอย่างนี้ ได้ช่วยให้เห็นความสำคัญอย่างเด่นชัดของตัวแบบด้านการจัดการหรือความสำคัญเกี่ยวกับสมรรถนะขององค์การ

3. ตัวแบบทางการพัฒนาองค์กร (Organization Development Model)

ตัวแบบนี้เน้นการศึกษาที่การมีส่วนร่วม (Participation) ขององค์กรเป็นสำคัญ เป็นตัวแบบที่มีฐานคิดว่าการมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการดำเนินงานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพ

จากฐานคิดดังกล่าว การนำนโยบายมาปฏิบัติจะประสบความสำเร็จได้ จึงเป็นเรื่องของการจูงใจ การใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม การสร้างความผูกพัน โดยวิธีการให้สมาชิกในองค์กรได้มีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการยอมรับ ตลอดจนการสร้างทีมงานมากกว่าการมุ่งใช้การควบคุม หรืออำนาจในทางรูปนัยของผู้บังคับบัญชา เพราะการแยกแยะ การกำหนดนโยบายเป็นเรื่องที่ควรมาจากระดับสูงและการปฏิบัติตามนโยบายเป็นเรื่องของผู้ที่อยู่ในระดับล่าง ซึ่งขัดกับความต้องการทางจิตวิทยาและสังคมของมนุษย์

การทำให้ผู้ปฏิบัติตระหนักในความสำเร็จของโครงการและเห็นว่าความสำเร็จของโครงการเป็นความสำเร็จของผู้ปฏิบัติและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกคน จึงน่าจะส่งผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่ากลยุทธ์อื่น ๆ

กล่าวโดยสรุปแล้ว การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นเรื่องของกระบวนการที่ทำให้ผู้ปฏิบัติสามารถเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายหรือวางกรอบนโยบาย โดยถือว่านโยบายเหล่านั้นมาจากผู้ปฏิบัติเองโดยตรง

กรณีตัวอย่างของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งแสดงถึงคุณค่าหรือการส่งประโยชน์ของตัวแบบนี้ ได้แก่ ผลงานของ เบอร์แมน และ แมคลาฟลิน (Berman and McLaughlin) ซึ่งเกิดจากการประเมินผลโครงการส่งเสริมการนำเทคนิควิธีการเรียนการสอนแบบใหม่มาใช้ในโรงเรียนในประเทศสหรัฐอเมริกาพบว่า ความสำเร็จของโครงการขึ้นอยู่กับตัวแปรหรือปัจจัยส่วนใหญ่ในตัวแบบนี้ทั้งสิ้น กล่าวคือ เมื่อโรงเรียนโดยครูใหญ่ได้ใช้ภาวะผู้นำให้เป็นไปในลักษณะการส่งเสริมแนะนำ ยอมรับฟังความคิดเห็น กระตุ้นจูงใจให้เกิดการมีส่วนร่วมและบรรยากาศในองค์กรที่ดี มีการสังสรรค์ พบปะ ปรึกษาหารือกันอยู่เสมอแล้ว จำนวนครูที่จะยอมรับปฏิบัติตามโครงการจะมีอยู่มาก และถ้าเปิดโอกาสให้ครูได้พัฒนาวิธีการสอนของตนเองแล้ว ความผูกพันและการยอมรับต่อโครงการจะยิ่งมีมากขึ้น ซึ่งอาจส่งผลให้การปฏิบัติมีความต่อเนื่องด้วย

ปัจจัยที่มีผลอย่างสำคัญต่อความสำเร็จของโครงการพัฒนาชนบทในประเทศ
บังคลาเทศและโครงการจัดตั้งสหกรณ์ประจำหมู่บ้านในประเทศอินเดีย เกิดขึ้นจากภาวะผู้นำ
ในองค์การและการมีส่วนร่วมของผู้ปฏิบัติและการทำงานอย่าง เป็นทีม

ความสำเร็จของโครงการวางแผนครอบครัวในประเทศไทย ซึ่งดำเนินการ
โดยสมาคมพัฒนาประชากรและชุมชนก็เป็นที่ยอมรับว่า ภาวะผู้นำและการใช้การจูงใจในเชิง
เศรษฐกิจมีส่วนอย่างสำคัญต่อความสำเร็จของโครงการ

4. ตัวแบบด้านกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Processes Model)

ตัวแบบนี้เน้นการศึกษาในวิธีการที่ผู้กำหนดนโยบายหรือผู้บริหารโครงการทำให้
หน่วยงานหรือผู้ปฏิบัติยอมรับนโยบาย เข้าเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันของตน เป็นตัวแบบ
ที่มีฐานคิดว่า อำนาจขององค์การไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งทางรูปนัย แต่กลับอยู่กระจัดกระจายทั่วไป
ในสมาชิกขององค์การทุกคน ซึ่งมีอำนาจในแง่ของการใช้พิจารณาในการปฏิบัติหน้าที่ของตน
ซึ่งผู้บังคับบัญชาไม่อาจจะควบคุมได้ ลักษณะ เช่นนี้อาจพบได้ในหมู่ข้าราชการที่มีหน้าที่ติดต่อกับ
ประชาชนอย่างใกล้ชิด การที่จะมุ่งหวังให้ข้าราชการนำโครงการจากเบื้องบน ซึ่งจะไปมีผล
กระทบหรือ เปลี่ยนแปลงการปฏิบัติในวิถีชีวิตประจำวันของตนออกสู่การปฏิบัติให้ได้ผลอย่าง
จริงจังมักจะไร้ผล นอกเสียจากข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติจะยอมรับหรือปรับนโยบายแนวทาง
ปฏิบัติเหล่านั้น เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันของเขาเอง และแนวทางที่จะทำให้ผู้ปฏิบัติ
ยอมรับได้นั้น สิ่งสำคัญจึงขึ้นอยู่กับวิธีการกำหนดนโยบายหรือวิธีการออกแบบโครงการ ควร
ได้รับการพัฒนามาจากเบื้องล่าง โดยผู้กำหนดนโยบายจะต้อง เรียนรู้เพื่อให้เข้าใจสภาพความ
เป็นจริงและพฤติกรรม การปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจริงอย่างแจ่มชัด เพื่อทราบความต้องการการ
ดำรงชีวิตอยู่ที่แท้จริงของผู้รับบริการความสามารถและข้อจำกัดในการให้บริการของผู้ปฏิบัติ

โครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทของหลายประเทศ เช่น โครงการพัฒนา
ชนบทของบังคลาเทศ โครงการสร้างคลองท่อน้ำของประเทศฟิลิปปินส์ ได้เริ่มต้นจากการ
ศึกษาปฏิสัมพันธ์ระหว่างชาวบ้านทั่วไป ซึ่งเป็นผู้รับบริการและตัวเจ้าหน้าที่โครงการในระดับ
ล่างสุดที่จะ เป็นผู้ให้บริการ ผลของการศึกษาจะทำให้ผู้กำหนดนโยบายทราบว่า ผู้รับบริการ
ต้องการอะไร มีการดำรงชีวิตที่แท้จริงกันอย่างไร ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติมีข้อจำกัดในการให้

บริการอย่างไร แล้วนำข้อมูลที่ได้ไป เป็นปัจจัยสำคัญของการกำหนดนโยบายหรือออกแบบโครงการต่อไป

5. ตัวแบบทางการเมือง (Political Model)

ตัวแบบนี้เน้นการศึกษาบทบาทของตัวแทนองค์การ กลุ่มหรือสถาบันและความสัมพันธ์กับปัจจัยจากภายนอกองค์การ เป็นตัวแบบที่มีฐานคิดว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นเรื่องของการเผชิญหน้าการบริหารความขัดแย้ง การแสวงหาความสนับสนุน การโฆษณาชวนเชื่อ การรู้จักสร้างเงื่อนไขและหาข้อต่อรองในการจัดสรรทรัพยากรทั้งระหว่างบุคคล กลุ่มบุคคล หน่วยงาน ตลอดจนองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

จากฐานคิดดังกล่าว ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยส่วนหนึ่ง อาจขึ้นอยู่กับความสามารถในการเจรจา สถานะอำนาจและทรัพยากรที่มีอยู่ของหน่วยงาน ในฐานะที่ใช้เป็นเครื่องมือต่อรองของบุคคลที่เป็นตัวแทนองค์การ จำนวนหน่วยงานที่จะต้องเข้าไปเกี่ยวข้อง การสนับสนุนจากนักการเมือง สื่อมวลชน หัวหน้าหน่วยงานอื่น ๆ กลุ่มอิทธิพลและผลประโยชน์ บุคคลสำคัญต่าง ๆ รวมตลอดถึงสภาพความแตกต่างด้านบุคลิกภาพ ความรู้ความสามารถ และความชำนาญในการต่อรองของตัวแทนองค์การแต่ละคน เป็นสำคัญ

มีกรณีตัวอย่างที่แสดงถึงคุณค่าหรือการส่งประโยชน์ของปัจจัยต่าง ๆ ในตัวแบบนี้ ได้แก่

5.1 โครงการที่ดำเนินไปได้อย่างรวดเร็วและประสบผลสำเร็จพอสมควรตามเป้าหมายที่วางไว้ เนื่องจากได้รับความสนับสนุนจากผู้นำในระบบการเมืองของประเทศนั้น เช่น โครงการเพิ่มผลผลิตข้าวในประเทศฟิลิปปินส์ได้รับการสนับสนุนการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องจากประธานาธิบดีกาเซีย มาคาปากัล และมาร์คอส โครงการปรับปรุงการทำเรือของโอซากาในประเทศญี่ปุ่น เมื่อปี 1967 ได้รับการสนับสนุนจากนายกเทศมนตรีซึ่งมีอำนาจเต็ม โครงการรณรงค์เพื่อให้ประชาชนสามารถอ่านออกเขียนได้ ในช่วงทศวรรษที่ 1960 ได้รับการริเริ่มดำเนินการโดยตรงจากพระเจ้าซาร์ เป็นต้น

5.2 โครงการที่สามารถดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่อง ปราศจากอุปสรรคหรือปัญหาที่สำคัญ ๆ เนื่องจากความสามารถหรือบทบาทของตัวแทนองค์การในแง่การหาความ

สนับสนุนจากผู้นำในระดับสูง การหาความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการหาแหล่งเงินทุน เช่น ความสามารถของ มีชัย วีระไวทยะ ทำให้โครงการวางแผนครอบครัวเฟื่องฟูจนถึงปัจจุบัน ในสิงคโปร์ความสนิทสนมเป็นพิเศษของ ลิม คิม เซ็น (Lim Kim Sen) ที่มีต่อนายกรัฐมนตรี ลี กวน ยู ทำให้ได้งบประมาณสนับสนุนโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องอย่างเต็มที่ เป็นต้น

5.3 ในระยะยาว โครงการอาจจะประสบกับความสำเร็จหรือความล้มเหลวได้นั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่น ๆ เช่น การยอมรับจากสื่อมวลชน กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ ตลอดจนหัวหน้าหน่วยงานอื่น ๆ กรณีตัวอย่างในประเทศเกาหลีใต้ องค์กรแม่ได้มีส่วนสำคัญที่ทำให้สตรีในชนบทมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการวางแผนครอบครัว ในประเทศศรีลังกา โครงการ 10 ปี เพื่อจัดตั้งถิ่นที่อยู่ใหม่ของประชากรต้องล้มเหลวเพราะไม่ได้รับการสนับสนุนจากหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

5.4 โครงการสร้างงานให้กับคนพิการและคนกลุ่มน้อยในคาลิฟอร์เนีย มีสาเหตุของความล้มเหลวในบางส่วนเกิดจากจำนวนหน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีมากเกินไป การศึกษาในรายละเอียดพบว่า โอกาสที่โครงการจะประสบความสำเร็จได้นั้น พิจารณาได้จากจำนวนงานที่สามารถสร้างขึ้นภายใต้เป้าหมายและช่วงเวลาที่กำหนดไว้ ซึ่งขึ้นอยู่กับจำนวนเรื่องหรือประเด็นที่ทำการตัดสินใจ จำนวนผู้ที่เกี่ยวข้องที่เข้าร่วมตัดสินใจในแต่ละจุด โอกาสที่จะมีการตกลงกันได้ในแต่ละเรื่องหนึ่ง ๆ ในโครงการเดียวกันนี้มีประเด็นที่ต้องทำการตัดสินใจร่วมกันถึง 30 เรื่อง และมีผู้เกี่ยวข้องจากหน่วยงานต่าง ๆ ถึง 70 คน ดังนั้นโอกาสที่โครงการจะล้มเหลวจึงมีอยู่มาก

6. ตัวแบบทั่วไป (General Model)

ตัวแบบนี้เป็นผลงานของ แวน ฮอร์น และ แวน มีเตอร์ (Van Horn and Van Meter) พัฒนามาจากตัวแบบการวิเคราะห์ระบบการเมืองของ อีสตัน (Easton) ประยุกต์เข้าด้วยกันกับผลการศึกษาทางด้านทฤษฎีองค์การที่เกี่ยวข้องกับผลการปฏิบัติงาน เป็นตัวแบบที่ไม่ได้เน้นศึกษาในตัวแปรด้านหนึ่งด้านใดโดยเฉพาะ เนื่องจากตัวแบบได้รวมตัวแปรบางส่วนของตัวแบบตามห้าแนวทางข้างต้น เหมาะสำหรับนำไปศึกษาสภาพทั่วไปของปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ในลักษณะกว้างกว่าตัวแบบอื่น ๆ

ตัวแบบนี้ให้ความสำคัญกับปัจจัยหลัก 3 ปัจจัย ได้แก่ กระบวนการในการ
สื่อความ ปัญหาทางสมรรถนะขององค์การและความร่วมมือสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ

ในด้านการสื่อความ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับความ
เข้าใจของผู้ปฏิบัติว่า ตนเองควรจะทำอย่างไรบ้าง ปัจจัยที่มีผลต่อความเข้าใจของผู้ปฏิบัติ
ได้แก่ ความชัดเจนของนโยบาย (บรรทัดฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย) กิจกรรมต่าง ๆ
เพื่อให้การบังคับใช้มีผลหรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะมีส่วนช่วยให้เกิดความรู้ความเข้าใจดีขึ้น ลักษณะ
ของหน่วยงานที่นำไปปฏิบัติในแง่ความรู้ความสามารถของตัวบุคคลที่มีอยู่ในหน่วยงานนั้น ตลอดจน
ความพร้อมที่จะให้ความร่วมมือของผู้ปฏิบัติเอง

ในด้านปัญหาทางสมรรถนะขององค์การ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
มีส่วนที่ขึ้นอยู่กับปัจจัยที่มีผลต่อความสามารถที่จะทำงานให้ได้ตามคาดหวังที่มีต่อหน่วยปฏิบัติ ซึ่ง
ได้แก่ ทรัพยากรที่สนับสนุน กิจกรรมจูงใจที่จะทำให้มีการปฏิบัติดีขึ้น คุณภาพของบุคลากร
ภาวะผู้นำ ความสำคัญของหน่วยงานนั้น ๆ ตลอดจนสถานะทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง
โดยทั่วไป

ในด้านตัวผู้ปฏิบัติ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติมีส่วนที่ขึ้นอยู่กับปัจจัย
ที่มีผลต่อระดับความร่วมมือของผู้ปฏิบัติเอง ซึ่งได้แก่ ความภาคภูมิใจของบุคคลที่มีต่อองค์การ ผล
ประโยชน์ส่วนตัว ตลอดจนความพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลงจากวิธีการปฏิบัติงานที่ทำอยู่เดิมด้วย

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ดังนี้

1. ผลงานวิจัยของ โทมัส แพททริค กลิน (Thomas Patrick Glynn) ซึ่งทำการ
ศึกษาวิจัยในเรื่อง "The Implementation of Public Policy :The Role of
Executive Leadership" (Glynn 1977: 3718 A) เป็นการศึกษาวิจัยในนโยบาย
เกี่ยวกับการพัฒนากำลังคน พบสาเหตุของความไม่มีประสิทธิผลในการนำนโยบายไปปฏิบัติ 3 สาเหตุ
ได้แก่ สาเหตุเกี่ยวกับบทบาทในการนำของผู้บริหาร ปัญหาในการออกแบบนโยบาย และตัวแปร
ที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมต่าง ๆ

2. ผลงานวิจัยของ โซโลมอน จี จาคอบ (Solomon G. Jacobson) ซึ่งทำการศึกษาวิจัยในเรื่อง "Implementation of Federal Program at The Local Level : A Critique of The Introduction of The Model Cities Planning Program in Detroit" (Jacobson 1978: 6292-A) พบว่า การที่ท้องถิ่นนำนโยบายหรือโครงการของรัฐบาลกลางไปปฏิบัตินั้น เงื่อนไขของความสำเร็จะมีปัจจัยต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้อง คือ (1) การวิเคราะห์เพื่อการนำโครงการไปปฏิบัติเป็นการวิเคราะห์ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมในท้องถิ่นทรัพยากรในท้องถิ่น ลู่ทางความสะดวกในแง่การกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อการปฏิบัติการและการกำจัดอุปสรรคต่าง ๆ (2) การใช้ผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคเฉพาะด้านต่าง ๆ ช่วยแก้ปัญหาเฉพาะ ๆ ที่เกิดขึ้น (3) การสร้างความยึดหยุ่นให้กับทางปฏิบัติ โดยลดข้อจำกัดด้านเวลาที่จะบรรลุเป้าหมายลงบ้าง เพื่อป้องกันผลงานที่ไม่พึงปรารถนา อันมีสาเหตุจากผู้ปฏิบัติรีบเร่งปฏิบัติงานให้เสร็จตามกำหนดเวลา จนละเลยการวางแผนทำงานอย่างมีระบบไป หากข้อกำหนดด้านเวลามีความสำคัญมาก ๆ ก็ควรจะลดวัตถุประสงค์ให้น้อยลง

3. ผลงานวิจัยของ จา ยุง คู (Ja Young Koo) ซึ่งทำการศึกษาวิจัยในเรื่อง "A Study of The Population Policy Formulation and Implementation in Korea" (Koo 1979: 6961-A) พบว่า ในการนำนโยบายประชากรของเกาหลีออกสู่การปฏิบัตินั้น ผู้นำระดับรัฐให้ความสนใจน้อย การบริหารงานผ่านระบบราชการ ซึ่งมีปัญหาการประสานงานภายในระหว่างหน่วยงานรองรับ แต่่นโยบายได้รับการสนับสนุนจากทางองค์กรเอกชนเป็นอย่างดี จึงทำให้มีการปฏิบัติตามนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ

4. ผลงานวิจัยของ แคทเธอริน อินเนซ วิลเลียมส์ (Catherine Inez Williams) ซึ่งทำการศึกษาวิจัยในเรื่อง "Implementation of The Atlanta Community Development Program" (Williams 1980: 4227-A) การศึกษามุ่งหาสาเหตุสำคัญ ๆ ที่ทำให้การดำเนินโครงการไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร จากการศึกษาข้อมูลเชิงประจักษ์พบว่า เหตุขัดขวางหรืออุปสรรคของความสำเร็จในโครงการพัฒนาชุมชนเนื่องมาจาก (1) การขาดความสนใจอย่างจริงจังในการวางแผนงานที่ดีและอิทธิพลของตัวแปรแทรกซ้อนอื่น ๆ หรือรายละเอียดด้านเทคนิคของการปฏิบัติในโครงการ (2) ขาดทักษะหรือความสามารถในการระดมทรัพยากรภายในท้องถิ่นให้มาเป็นประโยชน์ต่อโครงการ (3) ขาด

การชี้แจง แนะนำ อบรมหรือให้ความรู้ความเข้าใจแก่ผู้ปฏิบัติและผู้ที่เกี่ยวข้องในโครงการ
 (4) ความล้มเหลวของการติดตามควบคุมกำกับงาน (5) ขาดการประเมินผลงาน (6)
 สภาวะทางการเมืองไม่เอื้อต่อการปฏิบัติงาน

สรุป

จากการที่ผู้วิจัยได้ศึกษาวิเคราะห์เอกสาร แนวคิด หลักการ ทฤษฎีและผลงานวิจัย
 ที่เกี่ยวข้องในเรื่อง นโยบายและการพัฒนา นโยบาย เรื่อง รัศมีคุณภาพการประถมศึกษา
 ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ การนำนโยบายสาธารณะออกสู่การ
 ปฏิบัติในหน่วยงานและวิธีการศึกษาการนำนโยบายออกสู่การปฏิบัติในหน่วยงานแล้ว ต่อมาจึง
 ได้ประสานกรอบความคิดและประเด็นที่สำคัญต่าง ๆ เข้าด้วยกัน สรุปเป็นประเด็นหลักสำหรับ
 การศึกษาวิจัย เรื่อง การนำนโยบาย เรื่อง รัศมีคุณภาพการประถมศึกษาของสำนักงาน
 คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติใน
 ระดับจังหวัดและได้ประเด็นสำคัญสำหรับการวิจัยครอบคลุม เรื่องดังต่อไปนี้

1. วิธีการรับนโยบายและแนวทางปฏิบัติจากสำนักงานคณะกรรมการการ
 ประถมศึกษาแห่งชาติ
2. วิธีการนำนโยบายและแนวทางปฏิบัติของสำนักงานคณะกรรมการการ
 ประถมศึกษาแห่งชาติไปทำความเข้าใจกันภายในจังหวัด
3. การปฏิบัติการและการดำเนินงานให้สอดคล้องกับนโยบายและแนวทางปฏิบัติ
 ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
4. ระบบการติดตามควบคุมกำกับและประเมินผล
5. มาตรการในการให้คุณให้โทษ
6. วิธีการสร้างสภาพความต่อเนื่องในการปฏิบัติงานตามนโยบายและแนวทางปฏิบัติ
 ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
7. ผู้นำในการนำนโยบายไปปฏิบัติ
8. การสนับสนุนจากองค์กรภายนอก